

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE ECONOMÍA**

**DISERTACIÓN DE GRADO
PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ECONOMISTA**

**ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS SUBNACIONALES EN EL
ECUADOR, EN EL PERÍODO 1998 – 2008**

IVÁN ALEJANDRO VALENCIA BONILLA

**JUNIO, 2010
QUITO - ECUADOR**

DEDICATORIA

Dedicada a quienes hicieron posible esta disertación mediante su apoyo, amistad y profesionalismo, a mis padres, amigos, Juana y Anabel.

AGRADECIMIENTO

A la Pontificia Universidad Católica del Ecuador,
por abrirme las puertas para adquirir los conocimientos académicos
que me acompañaran por el resto de mi carrera profesional.

A mis maestros y amigos de la Facultad de Economía.

A Econ. Mónica Mancheno, directora de esta disertación de tesis,
por su apoyo y esfuerzo.

A mis padres, Teresa y Enrique, por su afecto y apoyo.

A Verónica Gallardo y Anabel Salazar,
por darme la oportunidad de desenvolverme profesionalmente
y confiar en mi trabajo.

A mis amigos que siempre estuvieron presentes en este tramo final,
En especial a Johanna Campaña quien estuvo a mi lado.

PRÓLOGO

La Constitución de la República del 2008, implica cambios en la organización administrativa del Estado, así se establece cinco niveles de Gobiernos Autónomos Descentralizados: Consejos Regionales, Consejos Provinciales, Concejos Metropolitanos, Concejos Municipales y Juntas Parroquiales Rurales. Además se incorporan nuevas competencias no descentralizables desde el nivel central con respecto a la Constitución 1998 y define competencias exclusivas para los gobiernos regionales, provinciales, distritos metropolitanos, municipales y parroquias rurales.

Estos cambios de organización y administración, conjuntamente con la nueva visión de desarrollo que poseen los ciudadanos, hace imprescindible conocer cuál es el destino que los Municipios y Consejos Provinciales han dado a los recursos que han recibido durante los últimos 10 años y dónde se han concentrado las exigencias de desarrollo.

Las políticas, manejo y planificación que han realizado los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en especial de inversión, deben ser analizados para crear un antecedente de acción ante los nuevos cambios que se implementan desde la última Carta Magna. Por lo cual, el análisis de las Finanzas Públicas Subnacionales en el Ecuador entre los años 1998 a 2008 tiene el objetivo de proporcionar una visión respecto a la evolución de los ingresos, gastos y financiamiento de Municipios y Consejos Provinciales.

El estudio pone de manifiesto la evolución de ingresos y gastos de los Municipios y Consejos Provinciales en relación al PIB, la composición de sus ingresos y gastos, los niveles de autosuficiencia y dependencia financiera, así como también el endeudamiento que han adquirido en el período de análisis y si sus niveles cumplen con los establecidos en la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.

Se utiliza para el análisis de las Finanzas Subnacionales, una serie de definiciones y aclaraciones sobre la terminología de ingresos, gastos, endeudamiento e indicadores utilizados, con la finalidad de que el lector cuente con una referencia conceptual que le permita comprender de mejor manera el análisis.

ÍNDICE

DEDICATORIA	ii
AGRADECIMIENTO	iii
PRÓLOGO	iv
ÍNDICE	vi
ÍNDICE DE GRÁFICOS	ix
ÍNDICE DE ANEXOS	xi
ABREVIATURAS Y SIGLAS	xii
CAPÍTULO I	
INTRODUCCIÓN	1
1.1. Antecedentes	1
1.2. Definición del problema	2
1.2.1. Ordenamiento Territorial y Régimen de Competencias	2
1.2.2. Recursos Económicos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados	5
1.2.3. Finanzas Públicas del Gobierno Central	8
1.2.4. Preguntas de investigación	11
1.2.5. Delimitación	12
1.3. Justificación	12
1.4. Hipótesis de trabajo	13
1.5. Variables e indicadores	14
1.6. Objetivos	14
1.6.1. General	14
1.6.2. Específicos	14
1.7. Metodología de investigación	15
1.7.1. Tipo de investigación	15
1.7.2. Metodología de investigación	15
1.7.3. Fuentes de información	16
1.7.4. Procedimiento metodológico	16
CAPÍTULO II	
MARCO TEÓRICO	17
2.1. Descentralización de los Gobiernos Seccionales	17
2.1.1. Funciones de las Políticas del Gobierno Central	17
2.1.2. Conceptos y Objetivos de la Descentralización	18
2.1.3. Descentralización Fiscal	19
2.1.4. Ventajas y Desventajas de la Descentralización	21
2.1.5. Propuestas de Descentralización en el Ecuador	22
2.2. Naturaleza de los Ingresos y Gastos	23
2.3. Ingresos	24
2.3.1. Ingresos Corrientes	25
2.3.1.1. Ingresos Tributarios	25
2.3.1.2. Ingresos No Tributarios	26
2.3.1.3. Transferencias Corrientes	27
2.3.2. Ingresos de Capital	27
2.4. Gastos	28

2.4.1	Gasto Corriente	28
2.4.2	Gastos de Producción	29
2.4.3	Gastos de Inversión	30
2.4.4	Gastos de Capital	30
2.5	Financiamiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados	31
2.5.1	Fuentes de financiamiento	31
2.5.2	Aplicación del Financiamiento	32
2.5.3	Indicadores de Endeudamiento	33
2.6	Evaluación del Marco Teórico	33
CAPÍTULO III		
INGRESOS Y GASTOS MUNICIPALES		35
3.1	Ingresos totales	35
3.1.1	Ingresos propios	36
3.1.1.1	Ingresos tributarios	38
3.1.1.2	Ingresos no tributarios	39
3.1.2	Transferencias totales	39
3.2	Gastos totales	42
3.2.1	Gastos corrientes	45
3.2.2	Gastos de capital	47
3.2.3	Gastos de inversión	48
3.2.3.1	Inversión en obra pública	49
3.3	Endeudamiento	51
3.3.1	Stock de deuda	53
3.3.2	Servicio de deuda	53
CAPÍTULO IV		
INGRESOS Y GASTOS DE LOS CONSEJOS PROVINCIALES		55
4.1	Ingresos totales	55
4.1.1	Ingresos propios	56
4.1.1.1	Ingresos tributarios	58
4.1.1.2	Ingresos no tributarios	59
4.1.2	Transferencias totales	59
4.2	Gastos totales	62
4.2.1	Gastos corrientes	64
4.2.2	Gastos de capital	66
4.2.3	Gastos de inversión	67
4.2.3.1	Inversión en obra pública	69
4.3	Endeudamiento	70
4.3.1	Stock de deuda	72
4.3.2	Servicio de deuda	73
CAPÍTULO V		
ANÁLISIS DE INDICADORES DE MUNICIPIOS Y CONSEJOS PROVINCIALES		74
5.1	Autosuficiencia financiera	74
5.2	Autonomía financiera	75

5.3	Autosuficiencia mínima	77
5.4	Dependencia financiera	79
5.5	Eficiencia del Gasto de Capital e Inversión	80
	CAPÍTULO VI	
	RESULTADOS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	83
6.1	Resultados	83
6.2	Conclusiones	85
6.3	Recomendaciones	87
	BIBLIOGRAFÍA	89
	ANEXOS	91

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico No. 1: Sector Público No Financiero y Gobierno Central en porcentaje	8
Gráfico No. 2: Ingresos del Gobierno Central 1994 – 2008 en porcentaje del PIB	10
Gráfico No. 3: Gastos del Gobierno Central 1994 – 2008 en porcentaje del PIB	10
Gráfico No. 4: Participación de los Ingresos Totales de los Municipios en el PIB	35
Gráfico No. 5: Evolución de los Ingresos Totales de los Municipios	36
Gráfico No. 6: Evolución de los Ingresos Propios de los Municipios	37
Gráfico No. 7: Composición de los Ingresos Propios de los Municipios	38
Gráfico No. 8: Evolución de las Transferencias Totales de los Municipios	40
Gráfico No. 9: Composición de las Transferencias Totales de los Municipios	42
Gráfico No. 10: Participación de los Gastos Totales de los Municipios en el PIB	43
Gráfico No. 11: Evolución de los Gastos Totales de los Municipios	44
Gráfico No. 12: Composición de los Gastos Totales de los Municipios	45
Gráfico No. 13: Evolución de los Gastos Corrientes de los Municipios	46
Gráfico No. 14: Composición de los Gastos Corrientes de los Municipios	47
Gráfico No. 15: Evolución de los Gastos de Capital de los Municipios	48
Gráfico No. 16: Evolución de los Gastos de Inversión de los Municipios	49
Gráfico No. 17: Evolución de los Gastos de Inversión en Obra Pública de los Municipios	50
Gráfico No. 18: Composición de los Gastos de Inversión en Obra Pública de los Municipios	51
Gráfico No. 19: Saldo de la Deuda de los Municipios respecto al PIB	52
Gráfico No. 20: Composición del Endeudamiento de los Municipios	53
Gráfico No. 21: Participación de los Ingresos Totales de los Consejos Provinciales en el PIB	55
Gráfico No. 22: Evolución de los Ingresos Totales de los Consejos Provinciales	56
Gráfico No. 23: Evolución de los Ingresos Propios de los Consejos Provinciales	57
Gráfico No. 24: Composición de los Ingresos Propios de los Consejos Provinciales	58
Gráfico No. 25: Composición de los Ingresos Tributarios de los Consejos Provinciales	58
Gráfico No. 26: Composición de los Ingresos No Tributarios de los Consejos Provinciales	59
Gráfico No. 27: Evolución de las Transferencias Totales de los Consejos Provinciales	60
Gráfico No. 28: Composición de las Transferencias Totales de los Consejos Provinciales	61
Gráfico No. 29: Participación de los Gastos Totales de los Consejos Provinciales en el PIB	62
Gráfico No. 30: Evolución de los Gastos Totales de los Consejos Provinciales	63
Gráfico No. 31: Composición de los Gastos Totales de los Consejos Provinciales	64
Gráfico No. 32: Evolución de los Gastos Corrientes de los Consejos Provinciales	65
Gráfico No. 33: Composición de los Gastos Corrientes de los Consejos Provinciales	66
Gráfico No. 34: Evolución de los Gastos de Capital de los Consejos Provinciales	67
Gráfico No. 35: Evolución de los Gastos de Inversión de los Consejos Provinciales	68
Gráfico No. 36: Evolución de los Gastos de Inversión en Obra Pública de los Consejos Provinciales	69
Gráfico No. 37: Saldo de la Deuda de los Consejos Provinciales respecto al PIB	71

Gráfico No. 38: Composición del Endeudamiento de los Consejos Provinciales	72
Gráfico No. 39: Indicador de Autosuficiencia Financiera de los Municipios	74
Gráfico No. 40: Indicador de Autosuficiencia Financiera de los Consejos Provinciales	75
Gráfico No. 41: Indicador de Autonomía Financiera de los Municipios	76
Gráfico No. 42: Indicador de Autonomía Financiera de los Consejos Provinciales	77
Gráfico No. 43: Indicador de Autosuficiencia Mínima de los Municipios	78
Gráfico No. 44: Indicador de Autosuficiencia Mínima de los Consejos Provinciales	78
Gráfico No. 45: Indicador de Dependencia Financiera de los Municipios	79
Gráfico No. 46: Indicador de Dependencia Financiera de los Consejos Provinciales	80
Gráfico No. 47: Indicador de Eficiencia del Gasto de Capital e Inversión de los Municipios	81
Gráfico No. 48: Indicador de Eficiencia del Gasto de Capital e Inversión de los Consejos Provinciales	82

ÍNDICE DE ANEXOS

- Anexo No. 1: Municipios considerados en el análisis, por provincia
- Anexo No. 2: Ingresos de los Municipios – dólares 2000
- Anexo No. 3: Gastos de los Municipios – dólares 2000
- Anexo No. 4: Ingresos y Gastos de los Municipios en porcentaje del PIB
- Anexo No. 5: Composición de los Ingresos Propios de los Municipios
- Anexo No. 6: Composición de las Transferencias Totales de los Municipios
- Anexo No. 7: Composición del Gasto de Inversión en Obra Pública de los Municipios
- Anexo No. 8: Ingresos de los Consejos Provinciales – dólares 2000
- Anexo No. 9: Gastos de los Consejos Provinciales – dólares 2000
- Anexo No. 10: Composición de los Ingresos Propios de los Consejos Provinciales
- Anexo No. 11: Composición de las Transferencias Totales de los Consejos Provinciales
- Anexo No. 12: Composición del Gasto de Inversión en Obra Pública de los Consejos Provinciales
- Anexo No. 13: Evolución del Saldo de Deuda de los Municipios – Cifras en dólares
- Anexo No. 14: Evolución del Saldo de Deuda de los Municipios – Cifras en dólares

ABREVIATURAS Y SIGLAS

SIGLAS	DESCRIPCIÓN
BCE:	Banco Central del Ecuador.
BM:	Banco Mundial.
BNF:	Banco Nacional de Fomento.
CAF:	Corporación Andina de Fomento.
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
CFN:	Corporación Financiera Nacional.
CONAM:	Consejo Nacional de Modernización.
COOTAD:	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización.
FLACSO:	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
FMI:	Fondo Monetario Internacional.
FODESEC:	Fondo de Desarrollo Seccional.
FONDEPRO:	Fondo de Desarrollo Provincial.
GAD:	Gobiernos Autónomos Descentralizados.
IVA:	Impuesto al Valor Agregado.
LORETF:	Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal
MIDUVI:	Ministerio de Urbanización y Vivienda.
MOP:	Ministerio de Obras Públicas.
ONG's:	Organizaciones no Gubernamentales.
PIB:	Producto Interno Bruto.
SAFI:	Sistema de Administración Financiera.
SPNF:	Sector Público No Financiero

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

1.1. ANTECEDENTES

En el Ecuador, las finanzas públicas revelan una alta vulnerabilidad a diversos factores externos, como las variaciones de precio del petróleo, los fenómenos naturales, entre otros; y a factores internos como inestabilidad política, las inflexibilidades del ingreso y gasto y las crecientes presiones de gasto fiscal. La insostenibilidad de esta situación requirió la implementación de un esquema de dolarización en enero de 2000, convirtiendo a la política fiscal en la principal herramienta de política económica para incidir en los principales agregados macroeconómicos.

Lo anterior se ve reflejado también en los niveles seccionales, es decir, en el accionar de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), manifestándose como la implementación de políticas, tendientes a satisfacer las necesidades de gastos que conlleva los requerimientos de mayores recursos económicos, en especial del gasto de inversión.

Por otra parte, el Ecuador ha presentado una continua inestabilidad política, la cual ha generado que se redacten dos Cartas Magnas en este período, la primera el 5 de junio de 1998 y la segunda el 20 de octubre de 2008. En ambas, la organización territorial, las competencias y los recursos económicos para los niveles de gobierno fue modificada. En la primera, se establece que para la administración del Estado y la representación política existirán provincias, cantones

y parroquias¹, mientras que, en la Constitución de 2008, se incorpora un nivel más, que consiste en las regiones².

En lo concerniente a las competencias y los recursos económicos, se dieron modificaciones sustanciales, como la incorporación de competencias no descentralizables desde el ámbito central con respecto a la Constitución de 1998 y la determinación de un nuevo sistema de transferencias para permitir un ordenamiento equitativo de los recursos que reciben los GAD.³

Ante los cambios establecidos en la Constitución vigente, con respecto a los Gobiernos Autónomos Descentralizados y el tratamiento de las respectivas leyes que coordinen y den la factibilidad para que dichos cambios se den de manera rápida y oportuna, es conveniente realizar un análisis de la evolución de los ingresos y gastos de las finanzas subnacionales del Ecuador para tener una situación inicial de los nuevos procesos y posteriormente, éste análisis ayude a establecer en el futuro los beneficios de las leyes y políticas aplicadas mediante las disposiciones dadas por la Constitución de 2008.

1.2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La problemática del análisis de la evolución de las finanzas subnacionales en el Ecuador entre 1998-2008 tiene varias aristas, de las cuales a continuación se analizarán las siguientes:

¹ “Constitución del Ecuador” 1998, Título XI, Capítulo primero, Art. 224.- El territorio del Ecuador es indivisible. Para la administración del Estado y la representación política existirán provincias, cantones y parroquias. Habrá circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas que serán establecidas por la ley.

² “Constitución del Ecuador” 2008, Título V, Capítulo segundo, Art. 242.- El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales. Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales.

³ “Constitución del Ecuador” 2008, Título V, Capítulo cuarto, Art. 261 y Capítulo quinto, Recursos Económicos.

- 1) Ordenamiento Territorial y Régimen de Competencias,
- 2) Recursos Económicos y,
- 3) Finanzas Públicas del Gobierno Central.

1.2.1. Ordenamiento Territorial y Régimen de Competencias

En lo correspondiente a la administración y representación política, el territorio Ecuatoriano, ha sufrido cambios importantes, una vez que fue aprobada la Constitución del 20 de Octubre de 2008. En la Constitución de 1998 se establece en el Art. 224 que: *“El territorio del Ecuador es indivisible. Para la administración del Estado y la representación política existirán provincias, cantones y parroquias. Habrá circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas que serán establecidas por la ley”*.⁴

Por su parte en la Constitución de 2008 en el Art. 242 dice: *“El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquiales rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales....”*.

En el caso de la creación de las regiones se manifiesta que:

*“Dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional, formarán regiones autónomas de acuerdo con la ley... ”*⁵,

⁴ Op. Cit. 1

⁵ “Constitución del Ecuador”2008, Título V, Capítulo segundo, Art. 244.- Dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional, formarán regiones autónomas de acuerdo con la ley. Se procurará el equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas. La ley creará incentivos económicos y de otra índole, para que las provincias se integren en regiones.

Para que las provincias logren esta integración en el menor tiempo, la Ley establecerá incentivos económicos y de otra índole.⁶ Además, estará a cargo de los gobiernos provinciales la elaboración de un proyecto de Ley de Regionalización y los respectivos estatutos, los cuales estarán sujetos a consulta popular realizada a los involucrados.⁷

Con respecto a los Regímenes Especiales, se realizan cambios de gran importancia en la Constitución de 2008, siendo los más importantes:

→ Los Distritos Metropolitanos Autónomos pueden ejercer las competencias que correspondan a los gobiernos municipales y todas las que le sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales.⁸

→ La provincia de Galápagos se administrará por un Consejo de Gobierno, presidido por el Presidente de la República e integrado por las alcaldesas y alcaldes de la provincia, representantes de las Juntas Parroquiales Rurales y otros organismos que se determinará en la ley correspondiente.⁹

El territorio de las provincias amazónicas forma parte de un ecosistema necesario para el equilibrio ambiental del planeta y su territorio se constituirá en una circunscripción territorial especial. Además se reconocen a las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas como unidades básicas de participación en los Gobiernos Autónomos Descentralizados y su existencia se regulará mediante la ley correspondiente.¹⁰

En lo concerniente a las competencias existen cambios significativos entre la Constitución de 1998 y 2008, es así que en la Constitución de 2008 se incorporan nuevas competencias no descentralizables desde el ámbito central que no constaban en la Constitución 1998. Se pueden mencionar las siguientes:

⁶ Id.

⁷ “Constitución del Ecuador” 2008, Título V, Capítulo segundo, Art. 245, inciso primero y cuarto.

⁸ “Constitución del Ecuador” 2008, Título V, Capítulo cuarto, Art. 266.

⁹ “Constitución del Ecuador” 2008, Título V, Capítulo tercero, Art. 258, inciso segundo.

¹⁰ “Constitución del Ecuador” 2008, Título V, Capítulo segundo, Art. 250.

- El registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio.
- La planificación nacional
- Políticas de educación, salud, seguridad social y vivienda.
- Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales
- El manejo de desastres naturales
- Las que corresponda aplicar como resultado de tratados internacionales.
- El espectro radioeléctrico y el Régimen General de Comunicaciones y Telecomunicaciones;
- Puertos y aeropuertos.
- Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales.
- El control y administración de las empresas públicas nacionales.¹¹

Es necesario precisar que por el ordenamiento jurídico de la anterior Constitución, el régimen de administración de aquellas competencias no descentralizables, ya han sido transferidas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Por tal motivo, el “Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización COOTAD”, debe establecer el manejo de las competencias exclusivas y concurrentes por nivel de gobierno, entendiéndose como competencias exclusivas, aquellas que un solo nivel de gobierno tiene su titularidad, y concurrentes a aquellas competencias que comparten la titularidad entre distintos niveles de gobierno.¹²

La actual Constitución precisa las competencias exclusivas para el resto de niveles de gobierno a diferencia de la Constitución de 1998, en la cual se establece que las leyes correspondientes establecerán las competencias para cada uno de los gobiernos seccionales, precautelando que no existan superposiciones y duplicidad de atribuciones.

¹¹ “Constitución del Ecuador” 2008, Título V, Capítulo cuarto, Art. 261, Num. 1-12.

¹² Cfr. Salazar A., Gallardo V., “Las Finanzas Subnacionales en el Ecuador 1993 – 2008”, año 2009

1.2.2. Recursos Económicos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados

Las referencias para la distribución de los recursos económicos que reciben los Gobiernos Autónomos Descentralizados sufrieron modificaciones importantes y de mucho debate por algunos sectores de oposición al gobierno actual.

Esto debido a que, en la Constitución de 1998, las transferencias del nivel nacional, otorgaba a los Gobiernos Seccionales Autónomos¹³ una participación del 15% de los ingresos corrientes totales del Presupuesto del Gobierno Central y los recursos que perciben y que les asigne la ley, como FODESEC, FONDEPRO, ECODESARROLLO (LEY 010), entre otras.¹⁴

Mientras que en la Constitución vigente, se establece que los Gobiernos Autónomos Descentralizados participarán de al menos el quince por ciento de ingresos permanentes y de un monto no inferior al cinco por ciento de los no permanentes correspondientes al Estado Central, excepto los de endeudamiento público.¹⁵ Además, implementa la aplicación de criterios para la distribución como: 1) Tamaño y densidad de la población, 2) Necesidades Básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, y 3) Logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan de Desarrollo del Gobierno Autónomo Descentralizado.¹⁶

Ante este nuevo sistema de transferencia de recursos, se deberá derogar la Ley del 15% del Presupuesto General del Estado, FODESEC, FONDEPRO y varias otras leyes de transferencia que estaban destinadas a determinados Gobiernos Autónomos Descentralizados, ha excepción del Fondo para el Ecodesarrollo

¹³ La Constitución actual los denomina Gobiernos Autónomos Descentralizados.

¹⁴ “Constitución del Ecuador”1998, Título XI, Capítulo tercero, Art. 232.

¹⁵ “Constitución del Ecuador”2008, Título V, Capítulo quinto, Art. 271.

¹⁶ “Constitución del Ecuador”2008, Título V, Capítulo quinto, Art. 272

Amazónico (Ley 010) y los ingresos por Participación en las rentas por la venta de energía (Ley 047).¹⁷

Es conveniente mencionar que la modificación para la asignación de los recursos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, también están dadas por dos leyes. La primera es la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador, que dice:

“Hasta que se promulgue una ley que defina las participaciones de las entidades del régimen seccional autónomo en el presupuesto general del Estado, las municipalidades ecuatorianas participarán en la distribución del Impuesto a la Renta de la siguiente forma:

- a) 10% para el Fondo de Desarrollo Seccional; y,*
- b) 6% para el Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural de los municipios del país distintos de los ubicados en las provincias de Guayas y Manabí.”¹⁸*

También en su Disposición Transitoria TERCERA dice que:

*“Hasta que se promulgue una ley que defina las participaciones de las entidades del régimen seccional autónomo en el presupuesto general del Estado, las municipalidades ecuatorianas o las empresas públicas de agua o saneamiento, recibirán una compensación equivalente al monto percibido por su participación en el Impuesto a los Consumos Especiales, ICE, en el año 2007”.*¹⁹

Y la segunda es la Ley Orgánica de Recuperación del Uso de los Recursos Petroleros y Racionalización Administrativa de los Procesos de Endeudamiento, que dice:

¹⁷ “Constitución del Ecuador”2008, Disposición Transitoria, VIGESIMASÉPTIMA

¹⁸ “Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria”, Disposición Transitoria, PRIMERA

¹⁹ “Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria”, Disposición Transitoria, TERCERA

“Las preasignaciones referentes a todos los ingresos petroleros se eliminarán desde la aplicación de esta Ley y todas las entidades públicas que se vean afectadas recibirán una compensación en el año 2008 de por lo menos igual valor a lo recibido en el ejercicio anterior, a excepción de lo dispuesto por la Ley 10 del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico, publicada en el Registro Oficial No. 222 de 1 de diciembre de 2003 y sus reformas, la cual seguirá vigente.”²⁰

Con este entorno, la regulación e implementación del nuevo sistema de transferencias estarán dadas, principalmente por el COOTAD, la Ley del Servicio Público, y la Ley de Finanzas Públicas, entre otras. Buscando consolidar el desarrollo del país mediante la planificación e integración, y dejando a un lado un complejo sistema de distribución de recursos, el cual dificultaba la transparencia de éstos.

1.2.3. Finanzas Públicas del Gobierno Central.

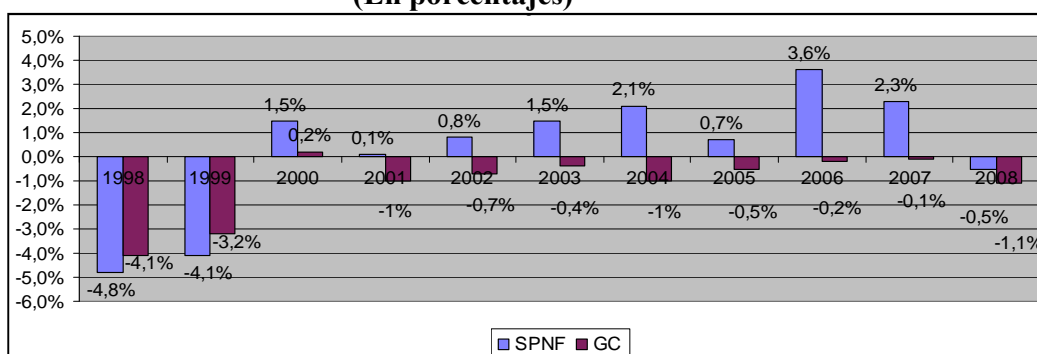
En 1998, el Ecuador afectado por una serie de impactos negativos y con las vulnerabilidades que mostraban sus finanzas públicas, presentó un déficit del Sector Público No Financiero (SPNF) de 5,2%, del PIB, el más alto de los últimos años, lo que indicaba que la Balanza Fiscal fue afectada considerablemente. De igual manera, el Gobierno Central presentó un déficit de 4.1% del PIB. Dos años más tarde debido a la continuidad de impactos negativos, la implementación de políticas fiscales y monetarias poco asertivas, entre otros factores, el Ecuador se vió en la necesidad de implementar el sistema de dolarización para disminuir el impacto en las finanzas nacionales.²¹

²⁰ “Ley Orgánica de Recuperación del Uso de los Recursos Petroleros y Racionalización Administrativa de los Procesos de Endeudamiento”, Disposición Transitoria, OCTAVA

²¹ Almeida D, “Rigideces y espacio fiscal en América Latina: el caso de Ecuador”, CEPAL, 2008

A partir del 2000, los resultados del Sector Público No Financiero, han presentado resultados positivos, a excepción del 2008, donde se presenta un déficit de 0.5% del PIB, mientras que los resultados del Gobierno Central presentan resultados negativos, aunque mucho menores a los obtenidos en años anteriores al 2000, teniendo un déficit en el 2008 de 1.1% del PIB

Gráfico No. 1
Resultados del Sector Público No Financiero y Gobierno Central
(En porcentajes)



Fuente: Banco Central del Ecuador, Boletín anual 2008.

Elaboración: Iván Valencia Bonilla

Durante el período indicado los ingresos del Gobierno Central estuvieron determinados por:

1) El incremento de los ingresos tributarios, como producto de la creciente actividad económica en el país, de la mejora en la gestión administrativa del Servicio de Rentas Internas y de la vigencia de la tasa del IVA de 12%;

2) La progresiva disminución de la producción de PETROECUADOR;

3) El elevado precio internacional del crudo especialmente en los últimos años; entre otros factores.²²

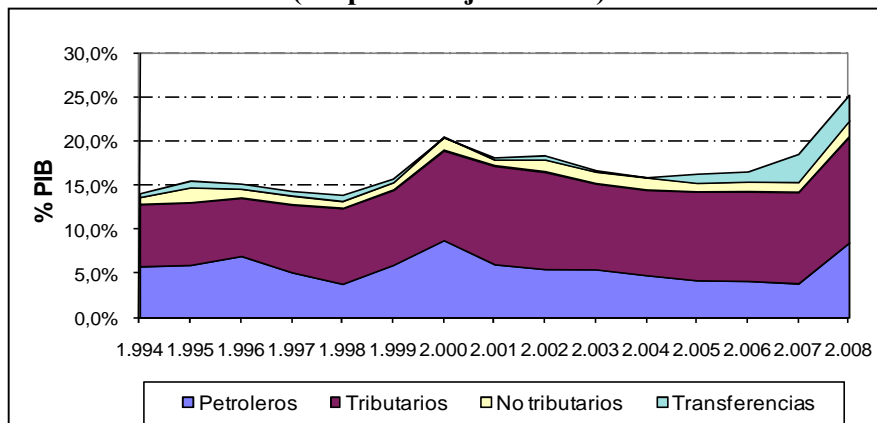
En el período 1994-2008, los ingresos petroleros representaron, en promedio, un 5,6% del PIB y el 34,3% de los ingresos totales. Los ingresos

²² Id.

tributarios contribuyeron con el 9,3% del PIB y al 55% de los ingresos totales. Los ingresos no tributarios alcanzaron un 1,1% del PIB y el 6,7% de los ingresos totales, en tanto que las transferencias llegaron al 0,8% del PIB y al 5,0% de los ingresos totales.

En la última década, si bien la dependencia de la economía respecto de los ingresos provenientes del petróleo ha tendido a disminuir llegando al 3,9% en 2007, en el año 2008 se tiene un aumento excepcional al llegar al 8,5% del PIB. En contraste, los ingresos no petroleros han mantenido su aporte al fisco, inclusive aumentando su participación, como en el caso del impuesto al valor agregado (IVA), que pasa al 5,2% del PIB en 2008. Este incremento tiene como causa al alza de la tasa del IVA del 10% al 12% en 1999 y a la aplicación de controles a la evasión unida a una mejor recaudación por parte del Servicio de Rentas Internas.²³ La recaudación del Impuesto a la Renta también presenta una tendencia creciente, debido a la reactivación económica. El Impuesto a los Consumos Especiales se mantiene cercano al 0,6% del PIB y los ingresos arancelarios en 1,6%, en promedio.

Gráfico No. 2
Ingresos del Gobierno Central, 1994-2008
(En porcentaje del PIB)

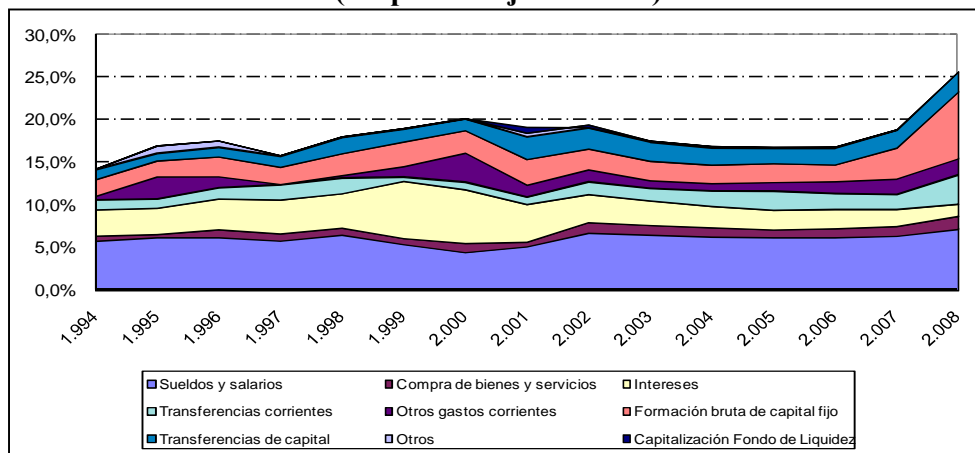


Fuente: Ministerio de Finanzas
 Elaboración: Iván Valencia Bonilla

²³ Id.

Por otra parte, el nivel del gasto público del Gobierno Central se ha elevado significativamente. En 2008 llegó al 26,3% del PIB, superando el promedio del período considerado que fue de 18,2% del PIB. Además, en el período de análisis, el 73,5% de los recursos se destinó a gasto corriente y apenas el 26,5% al gasto de capital, en promedio.

Gráfico No. 3
Gastos del Gobierno Central, 1994-2008
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Ministerio de Finanzas
Elaboración: Iván Valencia Bonilla

El incremento de los gastos se debió principalmente al aumento de la Formación Bruta de Capital Fijo, que pasa al 7,9% del PIB en 2008. El pago en sueldos y salarios representó en promedio el 33% de los gastos totales y un 6,1% del PIB en el período, pasando del 5,8% del PIB en 1994 al 7,2% en 2008. El pago de intereses de la deuda pública representó en promedio el 19% de los gastos totales y un 3,5% del PIB en el período, pasando del 3,1% del PIB en 1994 al 1,4% en 2008. Esta disminución del peso de intereses obedeció a las reestructuraciones de la deuda pública efectuadas a partir del año 2000.

En el período 1994 – 2008, las transferencias corrientes representaron el 8,6% de los gastos totales (1,6% del PIB), constituidas principalmente por transferencias a distintas entidades públicas (1,3% del PIB) y al Fondo de

Desarrollo Seccional (FODESEC) (0,3% del PIB). Dentro de las transferencias corrientes a entidades públicas, la mayor parte corresponde al pago por concepto de pensiones jubilares (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) e Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL)).

En tanto que el rubro “otros gastos corrientes” fue del 7,3% de los gastos totales (1,3% del PIB). En el año 2008, este ítem lo constituyeron principalmente el Bono de Desarrollo Humano (0,8% del PIB), el subsidio eléctrico (0,6% del PIB) y otros convenios con entidades (0,4% del PIB).

El gasto de capital creció al 10,8% del PIB en 2008. Sin embargo, su composición ha cambiado con un fuerte incremento de las transferencias, principalmente a los organismos seccionales, que llega a ser el 2,4% del PIB en 2008 debido a preasignaciones que constan en la Constitución y Leyes Especiales.²⁴

1.2.4. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

¿En qué medida la evolución creciente de los ingresos de los Municipios y Consejos Provinciales, se debe a un incremento de sus Ingresos Propios o al aumento de los niveles de Transferencias entregadas por el Gobierno Central?

¿Hasta qué punto los gastos de los Municipios y Consejos Provinciales crecieron en el período 1998 – 2008 debido a que se ha destinado mayores recursos a la inversión, en especial a la Inversión en Obra Pública?

¿En qué medida los niveles de endeudamiento que han adquirido los Municipios y Consejos Provinciales provienen mayoritariamente de la Banca Pública? ¿Hasta

²⁴²⁴ Op. Cit.22

qué punto se encuentran los niveles de endeudamiento dentro de los márgenes establecidos por la Ley?

1.2.5. DELIMITACIÓN

El presente trabajo se enfoca en el análisis de la evolución de las Finanzas Subnacionales del Ecuador, específicamente en lo correspondiente a los Municipios y Consejos Provinciales. Respecto a la delimitación temporal, el estudio se centrará en el período 1998-2008, porque registra la etapa en que los Gobiernos Autónomos Descentralizados han recibido recursos económicos y competencias basados en la Constitución de 1998 y aun no se implementan los cambios respectivos indicados por la actual Constitución.

1.3. JUSTIFICACIÓN

Mediante la Constitución de 2008, el Ecuador busca mejorar los niveles de producción, desarrollo y condiciones de vida de la población. Para lograr estos objetivos propuestos por el gobierno, se han implementado varios cambios significativos en la legislación, ordenamiento territorial, competencias y en las fuentes de los recursos económicos para los diferentes niveles de gobierno, en busca de mejorar la eficiencia y efectividad de acción de éstos frente a las necesidades de los ciudadanos.

Ante este nuevo panorama, los Gobiernos Autónomos Descentralizados están a la expectativa de la aprobación de las leyes correspondientes, para poder conocer el nivel de recursos con los cuales van a contar y planificar la utilización de los mismos, en función de cumplir con el Plan Nacional de Desarrollo.

Para que las leyes, que se encuentran actualmente en discusión en la Asamblea Nacional, estén enfocadas a lo que busca la actual Constitución, deben

estar acorde a la realidad que rodea a los Gobiernos Autónomos descentralizados, en especial a sus recursos económicos, su comportamiento y eficiencia en la utilización de los mismos. Por lo que el análisis de la evolución de las finanzas públicas del Ecuador en el período 1998 – 2008 pondrá en evidencia cual ha sido el comportamiento que han tenido los Municipios y Consejos Provinciales en la generación de recursos propios, el nivel de asignación de recursos mediante transferencias y como han sido utilizados (si fueron éstos para gasto corriente, de capital o servicio de deuda) en los últimos 10 años.

La información recolectada en esta disertación ayudará a tener un diagnóstico inicial del manejo financiero de los Municipios y Consejos Provinciales basados en las facultades que les otorgaba la Constitución de 1998 y las leyes que se derivan de ésta, y posteriormente realizar una evaluación de los resultados obtenidos en aspectos financieros, como por ejemplo la generación de ingresos, dependencias de transferencias, destino de los ingresos y demás con la legislación implementada.

1.4. HIPÓTESIS DE TRABAJO

Los ingresos de los Municipios y Consejos Provinciales en el período de 1998 – 2008 tienen una tendencia creciente debido al incremento de la generación de sus ingresos propios y al aumento de las transferencias que reciben por parte del Gobierno Central, destinando más recursos a los Gastos de Inversión en Obra Pública.

Los niveles de endeudamiento de los Municipios y Consejos Provinciales se han incrementado en el mismo período, debido a la entrega de recursos financieros por parte de la Banca Pública, generando una carga mayor en el servicio de la deuda.

1.5. VARIABLES E INDICADORES

Tabla N° 1

Variables e Indicadores

Variables	Indicadores
Ingresos	Ingresos Propios Transferencias corrientes y de capital Autosuficiencia Financiera Autonomía Financiera Autosuficiencia Mínima Dependencia Financiera
Gastos	Gastos Corrientes Gastos de Capital e Inversión Eficiencia del Gasto de capital e inversión
Financiamiento público	Composición de Endeudamiento Stock de Deuda Servicio de Deuda

Fuente: Ministerio de Finanzas, Banco del Estado
Elaboración: Iván Valencia Bonilla

1.6. OBJETIVOS

1.6.1. GENERAL

Analizar la evolución de los ingresos y gastos de los Municipios y Consejos Provinciales en el período 1998 – 2008.

1.6.2. ESPECÍFICOS

Establecer la participación de los Ingresos Propios y de las Transferencias en los Ingresos Totales de los Municipios y Consejos Provinciales.

Analizar el comportamiento y la composición de los Gastos de Inversión con respecto a los Gastos Totales de los Municipios y Consejos Provinciales.

Analizar el origen de los recursos de endeudamiento adquiridos por los Municipios y Consejos Provinciales e identificar si los niveles de endeudamiento cumplen con los márgenes establecidos por la Ley.

1.7. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

1.7.1. TIPO DE INVESTIGACIÓN

La presente investigación es de carácter histórico - analítica, ya que parte de un análisis de la evolución del comportamiento de las variables en el período planteado y se las relaciona, basadas en la teoría económica – financiera, con el fin de encontrar un patrón de comportamiento de las mismas. Sobre la base de los resultados obtenidos a través del proceso de estimación de la relación entre las variables objeto del presente estudio, se pretende comprobar o negar las hipótesis planteadas.

1.7.2. MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

Para la presente investigación, se recurrirá a la utilización de métodos empíricos, puesto que, la mayoría de la información que es necesaria para la investigación provendrá de fuentes bibliográficas nacionales disponibles en instituciones del ámbito financiero.

También se aplicará el método teórico consistente en la inducción para el análisis y procesamiento de la información obtenida, tratando de este modo de generalizar el conocimiento a partir de las referencias particulares obtenidas.

1.7.3. FUENTES DE INFORMACIÓN

La fuente de información para la investigación, en su mayoría, será obtenida del sistema de Información Municipal del Banco del Estado, también se obtendrá del Banco Central del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

1.7.4. PROCEDIMIENTO METODOLÓGICO

Es necesario realizar las siguientes aclaraciones del procesamiento de la información que se va a utilizar en la presente disertación:

1) La base histórica de información sobre las finanzas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados que mantiene el Banco del Estado, contiene los datos de las recaudaciones en efectivo de los ingresos. Por tanto, el análisis realizado en la presente disertación considera los ingresos efectivamente recaudados.

2) En el gasto de inversión también se registra las remuneraciones del personal y los bienes y servicios de inversión, esto constituye el gasto recurrente de inversión. Esta apertura de cuentas se realizó en el Sistema de Información Municipal desde el año 2006 y 2007, sobre la base de la Normativa de Finanzas Públicas expedida por el Ministerio de Finanzas.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

El presente análisis se basa en los conceptos de descentralización y en la Normativa del Sistema de Administración Financiera para el Sector Público vigente, expedida por el Ministerio de Finanzas, ente rector de las Finanzas Públicas y en el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001. Normativa que es de observancia obligatoria para las entidades públicas, entre estas los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

2.1 DESCENTRALIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS SECCIONALES

2.1.1 Funciones de las Políticas del Gobierno Central

Las tres funciones u objetivos de las políticas del gobierno central son:

Función de Asignación.- comprende la provisión de bienes sociales o el proceso por el que el uso total de los recursos se divide entre bienes privados y sociales y por el que se elige la combinación de bienes sociales. Los cuales no se pueden proveer mediante el sistema de mercado, es decir, a través de transacciones entre consumidores y productores individuales.

Función de Distribución.- es el ajuste de la distribución de la renta y la riqueza para asegurar su adecuación a lo que la sociedad considera un estado "equitativo" y "justo" de distribución. Dicha función por ocuparse de la provisión eficiente de bienes sociales, inevitablemente se aparta del proceso de mercado, pero plantea el tipo de problema que tradicionalmente se ha planteado el análisis económico: el uso eficiente de los recursos dada una distribución de la renta y una pauta de las preferencias de los consumidores determinadas.

Función de Estabilidad Económica.- es la utilización de la política presupuestaria como un medio de mantener un alto nivel de empleo, un grado razonable de estabilidad de los precios y una tasa apropiada de

crecimiento económico que considere los efectos sobre el comercio internacional y la balanza de pagos.

2.1.2 Conceptos y Objetivos de la Descentralización

La descentralización se puede definir en términos generales como un proceso de transferencias de competencias y recursos desde la administración nacional o central de un determinado Estado, hacia las administraciones subnacionales: estatales y municipales en los países federales, y regionales y locales en los países constitucionalmente unitarios. En este contexto, la descentralización de las finanzas públicas requiere como condición previa que el país sea dividido territorialmente en unidades inferiores o menores, cada una con sus correspondientes gobiernos regionales y/o locales y estrechamente relacionadas con la unidad superior o gobierno central.²⁵

La descentralización es un proceso gradual que requiere de mucho apoyo político, además es necesario que las diferentes jurisdicciones cuenten con los recursos financieros suficientes para llevar a cabalidad la función que tiene que ver con la provisión eficiente de servicios públicos.²⁶

Para el Consejo Nacional de Modernización (CONAM), la descentralización consiste en la transferencia de competencias, atribuciones, funciones y recursos desde el gobierno central (en cualquier nivel) al régimen seccional autónomo (consejos provinciales, municipios, juntas parroquiales) y organizaciones de la sociedad.²⁷

Shahid Javed Burki, define a la descentralización como “*al proceso de devolver poder político, fiscal y administrativo a las unidades de gobiernos subnacionales*”.²⁸

²⁵ Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, “*Descentralización Fiscal: Marco Conceptual*”, Serie Política Fiscal, CEPAL, 1993

²⁶ Cobo C., Manjarres S., Arias H., “*Descentralización Fiscal en el Ecuador*”, 1996

²⁷ www.conam.gov.ec

²⁸ Shahid Javed Burki, *Beyond the center: decentralizing the state*, World Bank, Washington D.C., 1999.

Los objetivos principales de la descentralización son:

- Lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes, a través de una mejor prestación de servicios y un mejor acceso a estos por parte de la población.
- Lograr equidad en la participación y la distribución de los recursos del Estado, mediante el fortalecimiento de la participación social y la definición de funciones de las instituciones del régimen seccional, a fin de optimizar los recursos y evitar la superposición de funciones.
- En lugar de ofrecer un conjunto de bienes y servicios uniformes al país, los adapta a las preferencias de cada región, a través de un plan de desarrollo local elaborado con la planificación participativa de la comunidad.
- Impulsar el desarrollo de áreas rurales y/o menos favorecidas, con el uso de subvenciones e impuestos, así como focalizando las obras haciendo a estas más atractivas para la inversión. De igual manera imponiendo un mayor impuesto en áreas urbanas dando el costo real de invertir en estas. Todo esto en un marco de crecimiento sostenido para cada región

2.1.3 Descentralización Fiscal

Se comprende que un país se está descentralizando cuando sus administraciones subnacionales o territoriales vienen gozando de un cúmulo de competencias significativas que requiere a su vez, de la disponibilidad oportuna y fiscal intergubernamental. Esto se convierte en un aspecto fundamental dadas sus implicaciones en términos de eficiencia y equidad del sector público, en la asignación y distribución de competencias y recursos dentro de un Estado. Es decir, un sistema fiscal descentralizado presupone la existencia, al menos de dos niveles distintos de competencia política. La descentralización fiscal ocurre cuando las competencias fiscales (ingresos y gastos públicos) se desplazan del nivel superior o

central hacia el inferior o subnacional y constituye por lo general un proceso dirigido desde el nivel central. De modo que la concesión de cierta independencia administrativa a las autoridades locales no se considera generalmente como descentralización fiscal, y puede entenderse más como un proceso de desconcentración.²⁹

Al examinar un proceso de descentralización en su dimensión fiscal, se estudian sistemas políticos con gobiernos nacionales con una significativa importancia como recaudadores de ingresos y ejecutores del gasto público. Por diversas razones de tipo político y económico, se analiza la conveniencia y las posibilidades de transferir ciertas facultades a los gobiernos subnacionales. Por lo que es recomendable analizar qué tipo de funciones debe seguir cumpliendo el Estado de manera centralizada y cuáles de ellas pueden ser descentralizadas y hasta qué grado.

Existen diversas opciones para la transferencia de funciones y/o responsabilidades en materia de ingresos y gastos de los niveles centrales a los niveles subnacionales.

La primera, está asociada a la idea central de promover procesos de descentralización en ambos agregados fiscales: gasto e ingreso público. Consiste en dejar que el nivel subnacional (regional y local) decida libremente acerca del monto y la calidad del gasto público en que ha de incurrir y los ingresos que recaudará. Cada una de las jurisdicciones del nivel subnacional puede hacerlo, en libre competencia con las otras jurisdicciones de su propio nivel y con el gobierno central. Si éste no está dispuesto a dejar cierto ámbito, por ejemplo, si agota todas las bases tributarias posibles y suministra todo tipo de servicios públicos, entonces el gobierno descentralizado quizá no encuentre margen para planificar sus propias actividades.³⁰

²⁹ Op. Cit. 26

³⁰ Op. Cit. 26

La segunda se encuentra ligada a mantener un cierto criterio restrictivo y/o limitado del dinamismo que pueden generar estos procesos y de cierta prevención para el manejo de los efectos no deseados que pueden generarse desde una perspectiva central o nacional. Por tanto ésta consiste en fijar límites estrictos entre los niveles de gobierno y dejar que las jurisdicciones de los niveles territoriales actúen como lo deseen, siempre que permanezcan dentro de esos límites. En materia de gastos, esa restricción significa que se permite a cada nivel de gobierno emplear éstos únicamente para fines que figuren dentro de sus propias atribuciones; en materia de ingresos, se permite que las unidades descentralizadas recauden fondos públicos sólo de cierta manera.³¹

Adicionalmente existen otras modalidades en donde la competencia fiscal del nivel inferior o subnacional puede reducirse mediante disposiciones que hagan obligatoria la prestación de determinados servicios, o inclusive otorgando facultades al gobierno central para decidir acerca de la cantidad y calidad de los servicios delegados en el nivel inferior, simplemente en lo referente a los aspectos administrativos y técnicos de su prestación. Desde un punto de vista extremo, la competencia fiscal del nivel subnacional puede inclusive reducirse más aún, literalmente hasta cero.³²

2.1.4 Ventajas y Desventajas de la Descentralización

Las ventajas de la descentralización son:

- Un proceso de descentralización acerca el nivel de decisión a la población.
- Se fomentan procesos de producción y administración de bienes públicos innovadores.

³¹ Op. Cit. 26

³² Op. Cit. 26

- Se reducen costos administrativos y burocráticos, debido al menor tamaño de las dependencias.
- Se reduce el ámbito de trabajo del gobierno central de tal forma que puede realizar con mayor efectividad las actividades a su cargo.
- Las autonomías fomentan la competencia entre regiones. Un gobierno descentralizado será más responsable frente a sus ciudadanos debido al control directo que ellos pueden ejercer sobre aquel.³³

Las desventajas que presenta un proceso de descentralización son:

- Un sistema descentralizado logrará mayores niveles de eficiencia siempre y cuando los recursos fiscales con que cuente sean suficientes para cubrir los gastos.
- En un proceso de descentralización no sólo se transfiere poder desde el gobierno central al regional; también transfiere poder desde las burocracias centrales a las locales.
- Podría propiciarse el trato desigual de regiones con características o capacidades similares.
- A medida que se incremente las tasas impositivas a las clases altas y las transferencias a las clases bajas, las primeras buscarán emigrar a regiones con menos impuestos; siendo así que, las recaudaciones disminuirían y se limitaría la capacidad redistributiva del gobierno local.³⁴

2.1.5 Propuestas de Descentralización en el Ecuador

³³ Op. Cit. 27

³⁴ Op. Cit. 27

Como lo indica Fernando Carrión, en un artículo de la revista ICONOS, es necesario conocer las propuestas de descentralización, que se presentan a continuación:

- **Municipalista.-** parte del concepto de que la entidad estatal más próxima a la ciudadanía es el municipio y es mas democrática y eficiente para resolver los problemas sociales. Así se convierte en el eje, sujeto central único y fin del proceso de descentralización, al extremo de que se asocia descentralización con municipalización.³⁵
- **Estructuralista.-** es la propuesta técnicamente mejor elaborada, coherente y más global aunque carente de sujeto social. Parte de la necesidad de entender la descentralización en el contexto del conjunto de la estructura del Estado. Es decir que el nuevo rol del Estado debe estar asociado con una propuesta de descentralización flexible y pluriinstitucional.³⁶
- **Autonomista.-** se refiere a la transición de un Estado unitario a autonómico, incluyendo un sujeto social pero careciente de un proyecto explícito. Parte del supuesto que en Ecuador existen regiones y de que estas se encuentran en la periferia de una centralidad que les impide desarrollarse y que le succiona recursos. Por lo que la descentralización permitiría corregir esas anomalías, siempre y cuando las regiones se queden con los recursos que producen localmente.³⁷

2.2 NATURALEZA DE LOS INGRESOS Y GASTOS

³⁵ Carrión Fernando, “*La descentralización en el Ecuador de hoy: sus alternativas*”, FLACSO, Revista ICONOS.

³⁶ Id.

³⁷ Id.

Los ingresos y gastos según su naturaleza, pueden ser corrientes, de capital y de financiamiento, esta clasificación nos permite analizar los efectos de la actividad pública sobre la economía nacional.³⁸

La naturaleza corriente corresponde a las operaciones que proveen los ingresos habituales a los gobiernos, las cuales permiten principalmente mantener la operación y funcionamiento de los organismos públicos. Estas operaciones incrementan o disminuyen el patrimonio neto del Estado.³⁹

La naturaleza de capital se refiere a las operaciones relacionadas con los bienes de capital que pueden generar un incremento o disminución de los activos públicos y en la formación bruta de capital fijo a través de la inversión en obra pública. Estos ingresos no pueden destinarse al gasto corriente, debido a disposiciones establecidas por Ley.⁴⁰

La naturaleza de financiamiento se relaciona con los recursos financieros que se obtienen a través de préstamos o colocaciones de títulos y valores, que tienen un costo y la obligación de devolución del capital receptado. Estos recursos tampoco pueden ser destinados a financiar gastos corrientes.⁴¹

Con este antecedente, en el Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos del Sector Público, se organiza a los conceptos por el origen de ingresos y el objeto del gasto, así los ingresos corrientes están compuestos por los impuestos, tasas y contribuciones, venta de bienes y servicios, renta de inversiones y multas, transferencias y otros ingresos; los ingresos de inversión y capital contemplan la venta de activos no financieros, recuperación de inversiones y transferencias; y por

³⁸ Fondo Monetario Internacional, *Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas*, Washington, 2001

³⁹ Ministerio de Finanzas, *Normativa del Sistema de Administración Financiera*

⁴⁰ Id.

⁴¹ Id.

último las fuentes de financiamiento que contienen los financiamientos, saldos disponibles y las cuentas pendientes por cobrar.⁴²

2.3 INGRESOS

Los ingresos representan un aumento del patrimonio de la entidad que los genera, el Clasificador Presupuestario de Ingresos del Sector Público incorpora también aquellas acciones que producen disminución de activos como la venta de activos no financieros y aquellas que incrementan el pasivo por medio del financiamiento público.

Los ingresos de los Gobierno Autónomos Descentralizados pueden ser de naturaleza corriente y de capital, y las fuentes de donde provienen éstos son: la autogestión, aportes fiscales, preasignaciones establecidas por ley o donaciones.

Los ingresos corrientes según su fuente se los clasifica en: 1) Propios o de Autogestión, los cuales a su vez pueden ser tributarios o no tributarios, siendo los principales elementos para el primero los ingresos provenientes de impuestos y para el segundo los conseguidos mediante el cobro de tasas y contribuciones, venta de bienes y servicios, entre otras. 2) Otras Fuentes, los cuales comprenden las transferencias corrientes dadas por ley o por otras entidades.

Así mismo, los ingresos de Capital se clasifican, según su fuente, de la misma manera que los ingresos corrientes, los ingresos propios conformados por la venta de activos y recuperaciones de inversiones y los ingresos por otras fuentes que contienen las transferencias de capital entregadas por ley o por otras entidades.⁴³

2.3.1 Ingresos Corrientes

⁴² Id.

⁴³ Op. Cit. 23

Los ingresos corrientes provienen de impuestos, tasas y contribuciones, venta de bienes y servicios, rentas del patrimonio y transferencias corrientes.⁴⁴ A continuación, se clasificaran los ingresos corrientes según su origen:

2.3.1.1 Ingresos Tributarios

Los ingresos tributarios son aquellos que los Gobiernos Autónomos Descentralizados obtienen de personas naturales y de las sociedades, de conformidad con las disposiciones legales vigentes, que generan el derecho a cobrar a los contribuyentes obligados a pagar, sin que exista una contraprestación directa, divisible y cuantificable en forma de bienes o servicios⁴⁵.

Los ingresos tributarios que corresponden a los Municipios y Consejos Provinciales se encuentran determinados por las leyes vigentes de Régimen Provincial y Municipal. Los Municipios son los que tienen mayor atribución para realizar cobros de impuestos, además de un manejo autónomo para la definición de la tarifa impositiva.⁴⁶

2.3.1.2 Ingresos No Tributarios

Los ingresos no tributarios son los recursos obtenidos a cambio de la contraprestación de un servicio específico⁴⁷. Están conformados por las tasas, contribuciones especiales o de mejoras⁴⁸, ventas de bienes y servicios, rentas provenientes del patrimonio, multas, y, otros ingresos no tributarios.

⁴⁴ Los ingresos que son responsabilidad exclusiva de los Gobiernos Autónomos Descentralizados se los conoce como ingresos propios corrientes, que están clasificados en ingresos tributarios y no tributarios.

⁴⁵ Op. Cit. 12

⁴⁶ Leyes de Régimen Provincial publicada en Registro Oficial 288 del 20 marzo del 2001, Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Régimen Municipal publicada su Codificación 16 en Registro Oficial Suplemento 159 del 5 de diciembre del 2005.

⁴⁷ Op.Cit. 23

⁴⁸ El Código Tributario y la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Régimen Municipal establecen a las tasas y a la contribución especial o de mejoras como ingresos tributarios. Sin embargo, desde el punto de vista conceptual de las finanzas públicas serán tratados como No Tributarios ya que son pagados por la contraprestación de servicios (metodología FMI).

- **Tasas y Contribuciones:** Comprenden los gravámenes fijados por las entidades y organismos del Estado, por los servicios o beneficios que proporcionan.
- **Venta de Bienes y Servicios:** Están dados por los ingresos por ventas de bienes y servicios realizadas por entidades públicas provenientes del giro comercial o industrial de carácter principal o habitual.
- **Rentas de Inversiones y Multas:** Se componen de los ingresos provenientes del uso y servicio de la propiedad, sea de capital, títulos valores o bienes físicos. Se incluye el diferencial cambiario y el reajuste de inversiones financieras, los intereses por mora y multas generados por el incumplimiento de obligaciones legalmente definidas y las primas por seguros.
- **Otros Ingresos:** Abarcan los ingresos no tributarios corrientes, excluidos de las categorías antes mencionadas.⁴⁹

2.3.1.3 Transferencias Corrientes

Comprenden los fondos recibidos sin contraprestación, del sector interno o externo, mediante transferencias y donaciones, destinadas a financiar gastos corrientes.

El Gobierno Central es el que destina la mayoría de los recursos por transferencias corrientes a los Gobiernos Autónomos Descentralizados y aquellos que la ley destina para cubrir los gastos operacionales de éstos.

2.3.2 Ingresos de Capital

⁴⁹ Ministerio de Finanzas, “*Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos del Sector Público*”, 2008

Los ingresos de capital provienen de la venta de bienes de larga duración, venta de intangibles, de la recuperación de inversiones y de la recepción de fondos como transferencias o donaciones sin contraprestación, destinadas a la inversión en la formación bruta de capital. Su devengamiento produce contablemente modificaciones directas en la composición patrimonial del Estado.⁵⁰

→ **Venta de Activos No Financieros:** Comprenden los ingresos por ventas de bienes muebles, inmuebles, semovientes, intangibles y otros activos de capital no financiero de propiedad del Estado.

→ **Recuperación de Inversiones:** Comprende los ingresos por la liquidación de inversiones en títulos, valores, acciones y participaciones de capital de propiedad del Estado y por la recuperación de préstamos otorgados.

→ **Transferencias y Donaciones de Capital e Inversión:** Comprenden los fondos recibidos sin contraprestaciones, del sector interno o externo, mediante transferencias o donaciones, que serán destinados a financiar gastos de capital e inversión. Así como las transferencias corrientes, las transferencias de capital que reciben los Gobiernos Autónomos Descentralizados provienen del Gobierno Central, fondos especiales, y otros organismos. Estos fondos no se pueden destinar en ningún caso a cubrir el gasto corriente.⁵¹

2.4 GASTOS

El gasto es una disminución del patrimonio neto como resultado de una transacción. Los gobiernos tienen dos funciones económicas generales: asumir la responsabilidad de proveer ciertos bienes y servicios a la comunidad sobre una base

⁵⁰ Id.

⁵¹ Id.

no de mercado y, redistribuir el ingreso y la riqueza mediante pagos de transferencia. Estas funciones se cumplen principalmente mediante transacciones de gasto, que en el sistema de Estadísticas de Finanzas Públicas del FMI se clasifican de dos maneras: una clasificación económica y una clasificación funcional.⁵²

El Ministerio de Finanzas ha establecido, según la clasificación económica, que los gastos pueden ser de naturaleza corriente, de producción, de inversión, de capital y de financiamiento.

2.4.1 Gasto Corriente

Son los gastos destinados por el Estado para adquirir bienes y servicios necesarios para el desarrollo de las actividades operacionales de administración y transferir recursos sin contraprestación, relacionados con remuneraciones, compra de bienes y servicios, intereses, transferencias y donaciones y otros gastos corrientes.

El devengamiento de los gastos corrientes produce contablemente modificaciones indirectas en la estructura patrimonial del Estado, debido a la utilización de cuentas operacionales o de resultados que permiten establecer previamente el resultado de la gestión anual.⁵³

El Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos del Sector Público, clasifica a los gastos corrientes en:

→ **Gastos de Personal:** Comprende los gastos por obligaciones con los servidores y trabajadores del Estado, por servicios prestados.

⁵² Op.Cit. 23

⁵³ Op. Cit. 34

- **Bienes y Servicios de Consumo:** Comprende los gastos necesarios para funcionamiento operacional de la administración del Estado, como por ejemplo servicios básicos, transporte y traslados, mantenimientos, arrendamiento, estudios, entre otras.
- **Gastos Financieros:** Comprenden las asignaciones para cubrir gastos por concepto de intereses, descuentos, comisiones y otros cargos de la deuda pública interna y externa.
- **Otros Gastos Corrientes:** Comprenden los gastos por concepto de impuestos, tasas, contribuciones, seguros, comisiones y otros originados en las actividades operacionales del Estado.
- **Transferencias Corrientes:** Comprenden las subvenciones sin contraprestación, otorgadas por el Estado para fines operativos.⁵⁴

2.4.2 Gastos de Producción

Son los costos incurridos en las actividades operacionales de producción para la obtención, transformación y comercialización de bienes y servicios destinados al mercado, generados por empresas y otros entes públicos que realicen actividades productivas.

Comprenden gastos de personal y los bienes y servicios destinados a la producción, además su devengamiento produce contablemente modificaciones directas en la composición patrimonial del Estado.⁵⁵

2.4.3 Gastos de Inversión

⁵⁴ Id.

⁵⁵ Id.

Son los gastos destinados al incremento patrimonial del Estado, mediante actividades operacionales de inversión, comprendido en programas sociales o proyectos institucionales de ejecución de obra pública. Su devengamiento produce contablemente modificaciones directas en la composición patrimonial del Estado, aumentando sus inversiones en infraestructura física institucional o en bienes nacionales de uso público y en productos intangibles de desarrollo social; implica además la concesión de transferencias sin contraprestación destinadas a la inversión.

Dentro de los gastos de inversión se encuentran:

→ **Gasto en Personal para inversión**

→ **Bienes y Servicios para inversión**

→ **Obras Públicas:** comprenden los gastos para las construcciones públicas de beneficio local, regional o nacional contratadas por terceras personas. Se incluyen las reparaciones y adecuaciones estructurales.⁵⁶

→ **Otros Gastos de Inversión**

→ **Transferencias y Donaciones para Inversión**

2.4.4 Gastos de Capital

Son los gastos destinados a la adquisición de bienes de larga duración para uso institucional a nivel operativo y productivo; incluye las asignaciones destinadas a efectuar transacciones en títulos y valores negociados en el mercado financiero. Su devengamiento produce contablemente modificaciones directas en la composición patrimonial del Estado, aumentando sus activos de larga duración (muebles e inmuebles) y el monto de las inversiones financieras; implica además

⁵⁶ En los Gobiernos Autónomos Descentralizados, los gastos de inversión pueden referirse a plantas de tratamiento de agua potable, vías, alcantarillado, plantas de procesamiento de desechos sólidos, mercados, terminales terrestres, entre otros; contribuyendo a la inversión u obra pública propiamente dicha.

la concesión de transferencias sin contraprestación destinadas a la formación bruta de capital.⁵⁷

2.5 FINANCIAMIENTO DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen la opción de recurrir al financiamiento, sea público o privado e interno o externo, para cubrir aquellos gastos que no están sustentados por los ingresos que la entidad genera. Aunque en la Constitución actual, se establece que el endeudamiento público que adquieran las entidades, serán para financiar exclusivamente programas y proyectos de inversión para infraestructura o que tengan capacidad financiera de pago.⁵⁸

2.5.1 Fuentes de financiamiento

Constituyen las fuentes adicionales de fondos obtenidos por el Estado, a través del ahorro interno o externo, para financiar prioritariamente proyectos de inversión. Están conformados por los recursos provenientes de la colocación de títulos y valores, de contratación de deuda pública interna y externa, y de los saldos de ejercicios anteriores.

Su devengamiento produce contablemente modificaciones directas en la estructura patrimonial del Estado, que se evidencian en el aumento de sus obligaciones.⁵⁹

⁵⁷ Op. Cit. 34

⁵⁸ “Constitución del Ecuador” 2008, Título VI, Capítulo cuarto, Art. 290, inciso 3.

⁵⁹ Op. Cit. 42

- **Colocación de Títulos y Valores:** Ingresos provenientes de títulos y valores emitidos y colocados por entidades del sector público en el mercado financiero nacional o extranjero.
- **Financiamiento Público Interno:** Ingresos obtenidos por empréstitos de entes u organismos financieros públicos o privados, residentes en el país.
- **Financiamiento Público Externo:** Ingresos obtenidos por empréstitos de entes u organismos internacionales financieros, o de personas naturales o jurídicas no residentes en el país.
- **Saldo Caja Bancos y Cuentas por Cobrar Años Anteriores:** Comprenden el financiamiento por saldos sobrantes de caja y bancos y los ingresos por derechos generados y no cobrados en el ejercicio fiscal anterior.

2.5.2 Aplicación del Financiamiento

Son recursos destinados al pago de la Deuda Pública, así como al rescate de títulos y valores emitidos por entidades del sector público. Están conformados por la amortización de la Deuda Pública y los saldos de ejercicios. Su devengamiento produce contablemente modificaciones directas en la estructura patrimonial del Estado, que se evidencian en la disminución de sus obligaciones internas y externas.

- **Amortización de Títulos y Valores:** Comprenden los gastos destinados para la amortización o recompra de títulos de deuda y valores emitidos por el sector público
- **Amortización de Deuda Interna y Externa:** Gastos por amortización del principal de las obligaciones y empréstitos contratados con entes u

organismos financieros, públicos o privados, residentes en el país o en el exterior

→ **Pasivo Circulante:** Obligaciones pendientes de pago del ejercicio fiscal anterior.

2.5.3 Indicadores de Endeudamiento

La ley de de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, en su art. 7 establece que:

"Límites al endeudamiento para gobiernos seccionales. Para la aprobación y ejecución de sus presupuestos, los Gobiernos Autónomos Descentralizados deberán observar los siguientes límites de endeudamiento:

a) *La relación porcentual calculada en cada año entre el Pasivo Total Anual y el Ingreso Total Anual no deberá ser superior al 100 por ciento.*

Indicador de Stock de Deuda

$$\frac{\text{Pasivo Total}}{\text{Ingreso Total}} \leq 100\%$$

b) *La relación servicio anual de la deuda a ingresos totales deberá ser inferior al 40 por ciento. Para este cálculo el servicio de la deuda incluirá las respectivas amortizaciones, intereses y deuda flotante. "*

Indicador de Servicio de Deuda

$$\frac{\textit{Servicio de Deuda + Deuda Flotante}}{\textit{Ingreso Total}} \leq 40\%$$

60

2.6 Evaluación del Marco Teórico

El marco teórico expuesto anteriormente asienta las bases teóricas bajo las cuales se realizará el análisis empírico y teórico. Es indispensable contar, de manera clara, con los conceptos teóricos que se utilizarán a lo largo de la investigación y por lo tanto el objetivo de este marco teórico es presentarlos como herramientas útiles claras y concisas.

La teoría de la descentralización servirá para entender las distintas dimensiones de este proceso, las ventajas y desventajas de tener un país descentralizado y comprender como se desenvuelven los niveles de gobierno analizados y realizar un análisis financiero de las cifras recolectadas.

La Normativa de Finanzas Públicas – SAFI, expedida por el Ministerio de Finanzas indica la administración de las cuentas que los Municipios y Consejos Provinciales utilizan para registrar sus ingresos y gastos, la naturaleza y el origen de éstas.

Con la aplicación de la normativa SAFI, se puede analizar los datos obtenidos de una manera más eficiente y los resultados estarán respaldados por los conceptos que utiliza el Gobierno Central.

⁶⁰ “La ley de de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal”, Art. 7

CAPÍTULO III

INGRESOS Y GASTOS MUNICIPALES

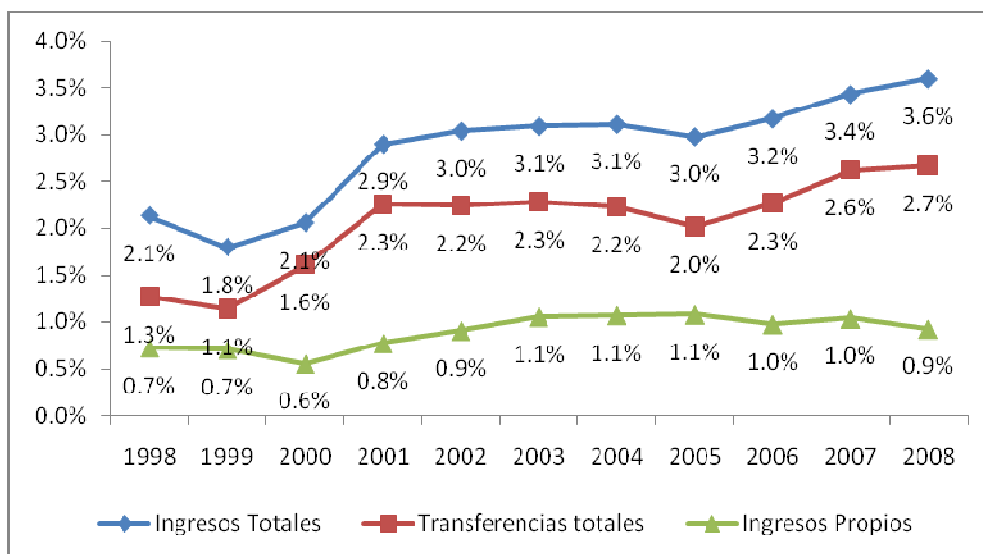
3.1 INGRESOS TOTALES

Los ingresos totales de los municipios se componen de los ingresos propios (tributarios y no tributarios) y las transferencias (corrientes y de capital) entregados por el Gobierno Central y otras entidades públicas o privadas.

Éstos han presentado una tendencia creciente respecto a la economía nacional en términos del PIB, de esta manera, los ingresos totales pasaron de 2.1% en 1998 al 3.6% en el 2008. El crecimiento de los ingresos se debe al incremento de la participación de las transferencias entregadas por el Gobierno Central, en especial por la aplicación de la denominada Ley 15%, las cuales aumentaron aproximadamente en 1.4 veces en el período analizado.

Gráfico No. 4

Participación de los Ingresos Totales de los Municipios en el PIB

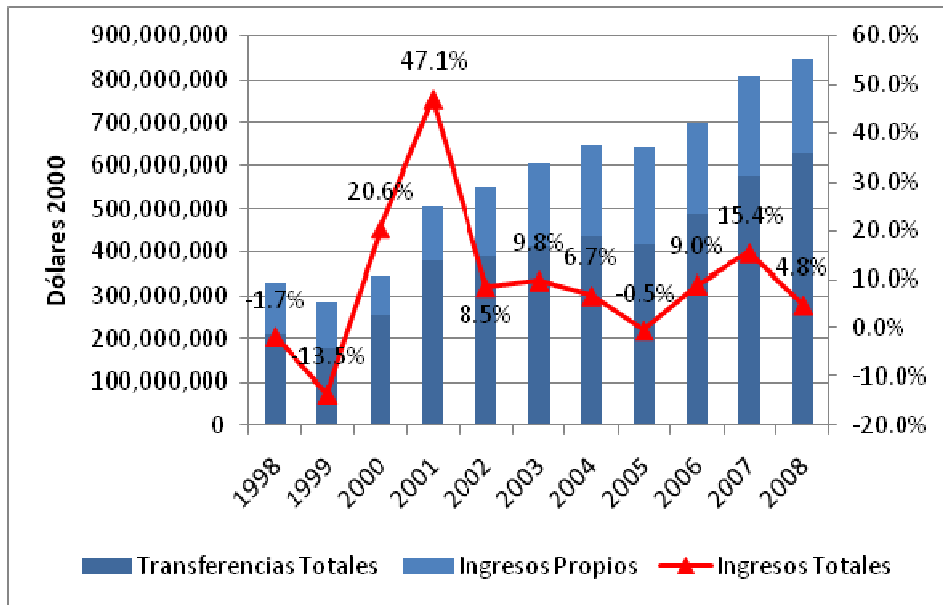


Fuente: Banco del Estado, SIM
 Elaboración: Iván Valencia Bonilla

La evolución de los ingresos totales, con cifras deflactadas en dólares del 2000, presentaron un crecimiento real de 256% entre 1998 y 2008, pasando de 330 millones de dólares a 846 millones de dólares. Por su parte, las transferencias tuvieron un crecimiento real de 299% en el mismo periodo, mientras que los ingresos propios crecieron, en términos reales en 181%.

El crecimiento promedio anual de los ingresos totales fue de 9.65%.

Gráfico No. 5
Evolución de los Ingresos Totales de los Municipios



Fuente: Banco del Estado, SIM
 Elaboración: Iván Valencia Bonilla

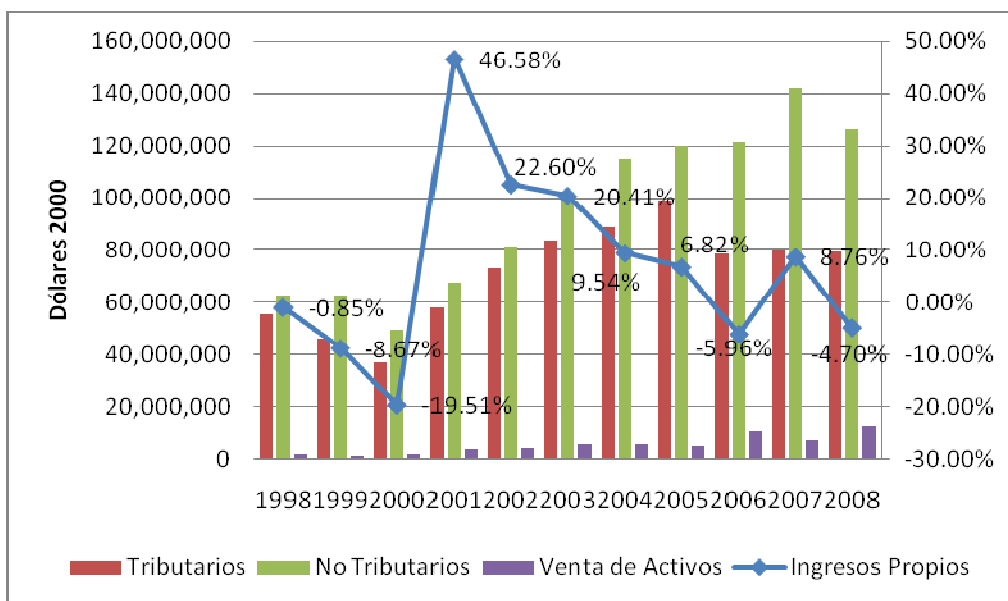
3.1.1 Ingresos Propios

Los ingresos propios comprenden ingresos tributarios, no tributarios (tasas, contribuciones especiales de mejoras y otros) y la venta de activos. La evolución de los ingresos propios en promedio es de 6.82% en el período de análisis, siendo el punto de mayor crecimiento el año 2001 con un crecimiento anual de 46.6%.

Los ingresos propios crecieron, en términos reales, de 120 millones de dólares en el año 1998 a 218 millones de dólares en el 2008, aunque la tendencia de crecimiento es menor a partir del año 2001, llegando a presentar un decrecimiento en el 2008 de -4.7%.

Este decrecimiento se da debido a la disminución de administración de los Municipios para generar ingresos propios, lo cual se señala en los siguientes puntos de análisis.

Gráfico No. 6
Evolución de los Ingresos Propios de los Municipios

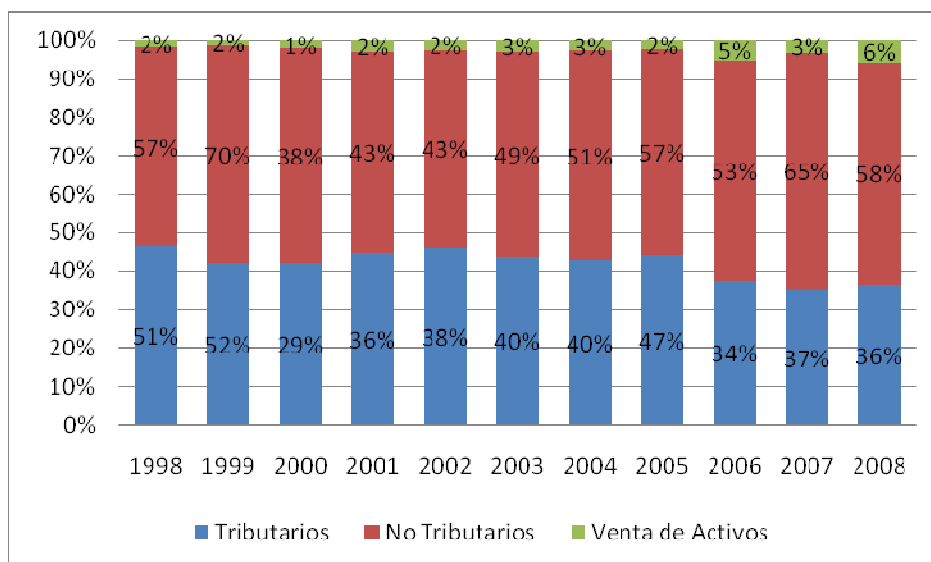


Fuente: Banco del Estado, SIM
Elaboración: Iván Valencia Bonilla

La composición de los ingresos propios está dada en promedio por los ingresos tributarios en un 41.48%, ingresos no tributarios en un 55.21% y las ventas de activos con un valor marginal de 2.98%.

Los ingresos tributarios pasan de 55 millones de dólares, que comprendían el 46% de los ingresos propios en 1998, a 79 millones de dólares que comprenden el 36% de los ingresos propios en 2008. Los ingresos no tributarios de 62 millones de dólares, que representaban el 52% en 1998 a 126 millones de dólares representando el 58% al final del período de análisis y de igual manera la venta de activos de 2 millones de dólares a 12 millones de dólares, es decir de aportar el 2% de los ingresos propios se incrementó al 6%.

Gráfico No. 7
Composición de los Ingresos Propios de los Municipios



Fuente: Banco del Estado, SIM
Elaboración: Iván Valencia Bonilla

3.1.1.1 Ingresos Tributarios

En los ingresos tributarios es donde radica la autonomía de los municipios, debido a las atribuciones entregadas por la Constitución y la Ley de Régimen Municipal. Siendo el de mayor aporte los impuestos a los predios urbanos, seguidos de los activos totales, patentes, alcabalas, otros tributarios, multas e intereses.

En el período de análisis, los impuestos a los predios urbanos generaron las mayores recaudaciones, en promedio representaron el 11.41% de los ingresos tributarios, aunque la tendencia de recaudación es decreciente, pasando de un aporte de 14% en 1998 a 8% en el 2008.

Este decrecimiento se presenta a pesar de las reformas en la Ley de Régimen Municipal, en la cual, las entidades tienen la obligación de actualizar los catastros urbanos y rurales cada dos años, así mismo, el avalúo de los predios a precios del mercado y ajustar su tarifa impositiva del impuesto predial; para de esta

manera incrementar la recaudación de ingresos tributarios en el transcurso de los años. Aunque por las cifras analizadas, éstas no han tenido el efecto esperado para aumentar dichos ingresos.

El segundo mayor aporte de recaudación está dada por los activos totales, cuya participación en promedio se encuentra en el 8.3%, teniendo en el 2008 una participación del 8.4%. La tendencia de los activos totales ha sido constante en el periodo analizado. Y con respecto a las patentes, su participación promedio 5.56%, variando en 1998 de 4% al 6% en el 2008.

3.1.1.2 Ingresos No tributarios

Dentro de los ingresos no tributarios, el mayor aporte esta dado por Tasas, que constituyen en promedio el 20.18% de los ingresos no tributarios, pasando de 22 millones de dólares en 1998 a 63 millones de dólares en el 2008. Los servicios, por los cuales las municipalidades cobran tasas son: agua potable, alcantarillado, aseo público y recolección de basura, servicios técnicos, rodaje, matanza, entre otros.

Dentro de los ingresos no tributarios, las contribuciones de mejoras aportan en el período de análisis un promedio del 8.21%, es importante acotar que a través de las contribuciones a las mejoras, las municipalidades pueden recuperar la inversión realizada en obras como pavimentación adoquinado, etc. por lo que, la escasa participación da a entender la poca importancia que dan las municipalidades a este rubro, el cual fue diseñado para la recuperación de inversión de los servicios prestados por éstas.

3.1.2 Transferencias Totales

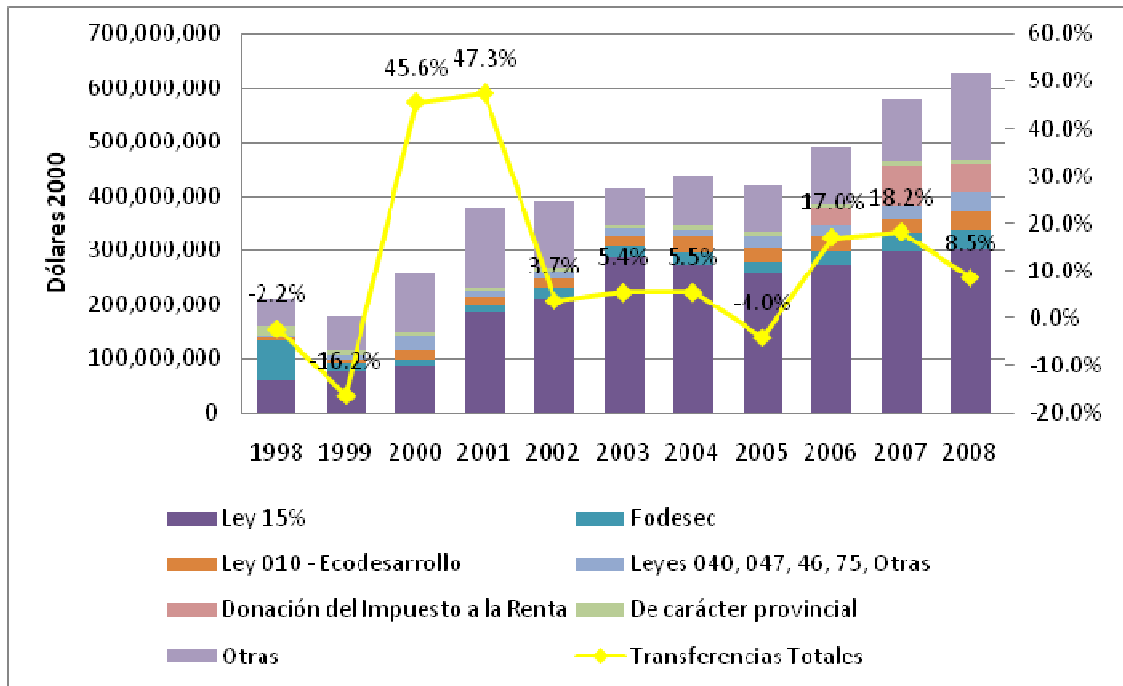
Las transferencias que reciben los municipios entre 1998 y el 2008 corresponden principalmente de la Ley del 15%, Fondo de Desarrollo Seccional FODESEC, y otras leyes que les otorgan recursos, como por ejemplo provenientes de la venta de petróleo, energía y específicas para el desarrollo provincial, los cuales pueden ser destinados para fines corrientes y en mayor proporción para inversión.

En el 2007 y 2008, el Ejecutivo realizó reformas legales, afectando leyes que determinaban las transferencias de recursos a los municipios. Si bien fueron eliminadas leyes, que contenían recursos relacionados con la recaudación de impuestos nacionales y venta de petróleo, los recursos siguen siendo transferidos a los municipios mediante el Ministerio de Finanzas como transferencias por compensación conforme al valor entregado el año anterior a la reforma legal respectiva.

En el Gráfico No. 8 se puede observar que la tendencia de las transferencias es creciente en el período de análisis, más aun al inicio del período (entre 1999 y 2001), debido a que en 1997 se expide y se aplica la Ley del 15% y el Gobierno Central cumplió con la programación anual de asignación fijada de manera gradual.⁶¹

Gráfico No. 8
Evolución de las Transferencias Totales de los Municipios

⁶¹ La Ley del 15% establece que en 1997 la transferencia debía ser del 3%, en 1998 del 7%, en 1999 del 11% y en el 2000 del 15%.



Fuente: Banco del Estado, SIM

Elaboración: Iván Valencia Bonilla

El crecimiento de las transferencias entre 1998 y 2008 fue del 299%, teniendo las tasas de crecimiento más altas en los años 2000 y 2001, 54% y 34% respectivamente.

Las transferencias por la Ley del 15% se incrementaron de 58 millones de dólares, a inicios del período, a 300 millones de dólares en el 2008.

Las transferencias por la Ley 010 – Ecodesarrollo⁶² tuvieron un incremento considerable, en especial en los últimos años, debido a mayores recursos provenientes de los ingresos petroleros obtenidos, creciendo de 3 millones de dólares en 1998 a 35 millones de dólares en el 2008.

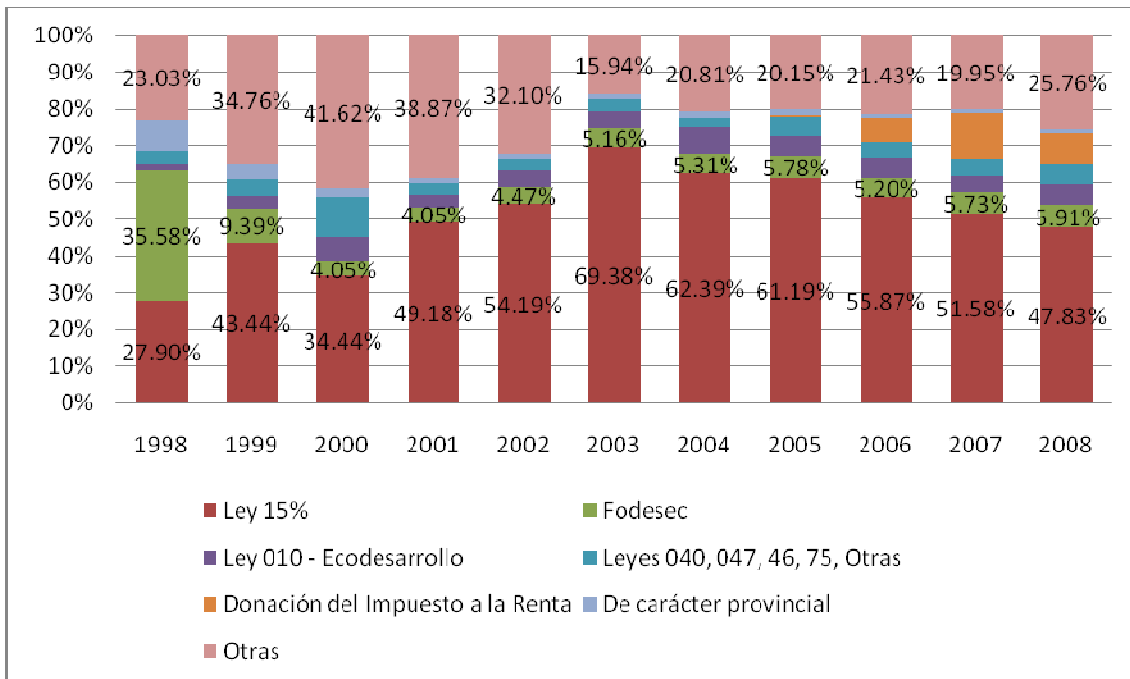
Con respecto a otras transferencias, éstas incluyen convenios que tienen los municipios con entidades del Gobierno Central como por ejemplo MIDUVI, MOP, Ambiente, así como transferencias y donaciones que reciben de organismos internacionales y del sector privado, las cuales han tenido un crecimiento de 48 millones de dólares en 1998 a 161 millones de dólares en el 2008.

⁶² La ley 010 – Ecodesarrollo entrega recursos a los municipios de la región amazónica provenientes de la venta de petróleo y es una de las leyes que aun se encuentra vigente con la Constitución de 2008.

En la composición de las transferencias se puede observar que, a medida que la aplicación de la ley del 15% entraba en acción, su peso dentro de las transferencias empezó a aumentar, del 27% en 1998 a 47% en el 2008, mientras que la participación del Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC) disminuyó considerablemente pasando del 35% en 1998 al 6% en el 2008. Esto se debe a que antes de la aplicación de la Ley del 15%, la entrega de recursos de transferencias se daba de manera discrecional por parte del Ejecutivo y del Legislativo, por lo que, recursos como el FODESEC y otras transferencias fueron disminuyendo su participación. En el caso de otras transferencias pasaron de aportar 41% en el 2000 (año de mayor participación) a 25% en el 2008.

En promedio la Ley del 15% tuvo una participación del 50.6%, el FODESEC de 8.24%, otras transferencias de 26.7% y otras leyes como 040, 047 y otras tienen una participación de 4.65%, estas últimas sin mayores variaciones en el periodo analizado. Por lo que, los municipios han recibido una gran cantidad de recursos que han aumentado su capacidad de inversión en obra pública.

Gráfico No. 9
Composición de las Transferencias Totales de los Municipios



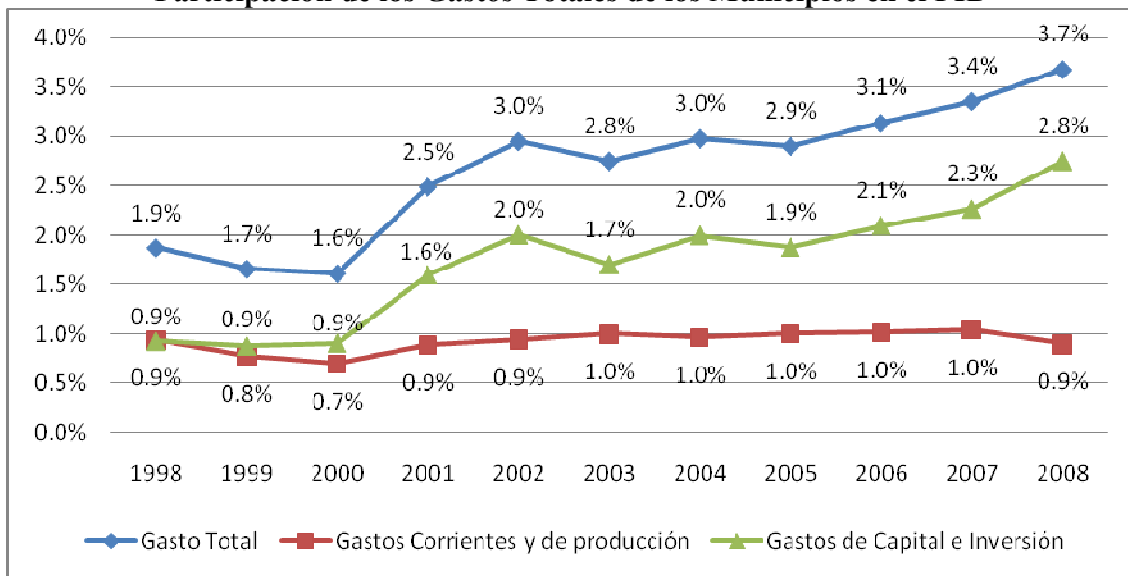
Fuente: Banco del Estado, SIM
 Elaboración: Iván Valencia Bonilla

3.2 GASTOS TOTALES

Para realizar el análisis de los gastos de los municipios, se lo hace en base a la naturaleza económica del gasto, la cual se encuentra en la Normativa de Administración Financiera Pública, por lo que, los gastos se encuentran agrupados en corrientes, capital e inversión y de financiamiento (los cuales se analizarán posteriormente).

Los Gastos Totales de los municipios respecto a la economía nacional en términos del PIB, presentan una tendencia creciente en el periodo 1998-2008, de 1.9% del PIB en 1998 a 3.7% del PIB en 2008.

Gráfico No. 10
Participación de los Gastos Totales de los Municipios en el PIB

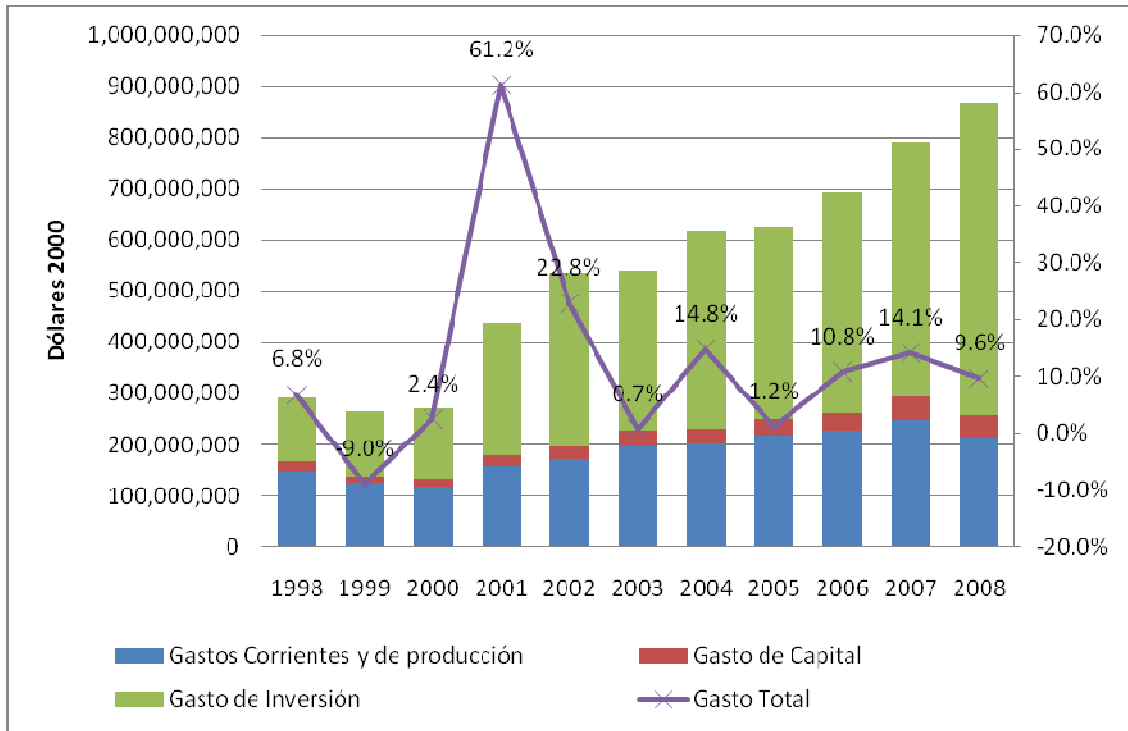


Fuente: Banco del Estado, SIM
 Elaboración: Iván Valencia Bonilla

La tendencia creciente del Gasto total se debe al incremento de los Gastos de Capital e Inversión, debido a que los municipios cuentan con mayores recursos para invertir, proveniente de mayores transferencias recibidas, por lo que, su participación en términos del PIB en 1998 fue de 0.9% y pasó a ser de 2.8% en 2008, mientras que el Gasto Corriente presenta una tendencia constante del 0.9% del PIB, a pesar que los municipios también recibieron transferencias para destinarlas a este tipo de gasto.

Los Gastos Totales presentan una tasa de crecimiento promedio en el período de análisis de 12.3%, presentando el mayor crecimiento en el 2001 de 61.2%, esto debido al incremento considerable de recursos destinados a la inversión, los cuales pasaron en el 2000 de 138 millones de dólares a 257 millones de dólares en el 2001, posteriormente en el 2008 ascendieron a 611 millones de dólares.

Gráfico No. 11
Evolución de los Gastos Totales de los Municipios

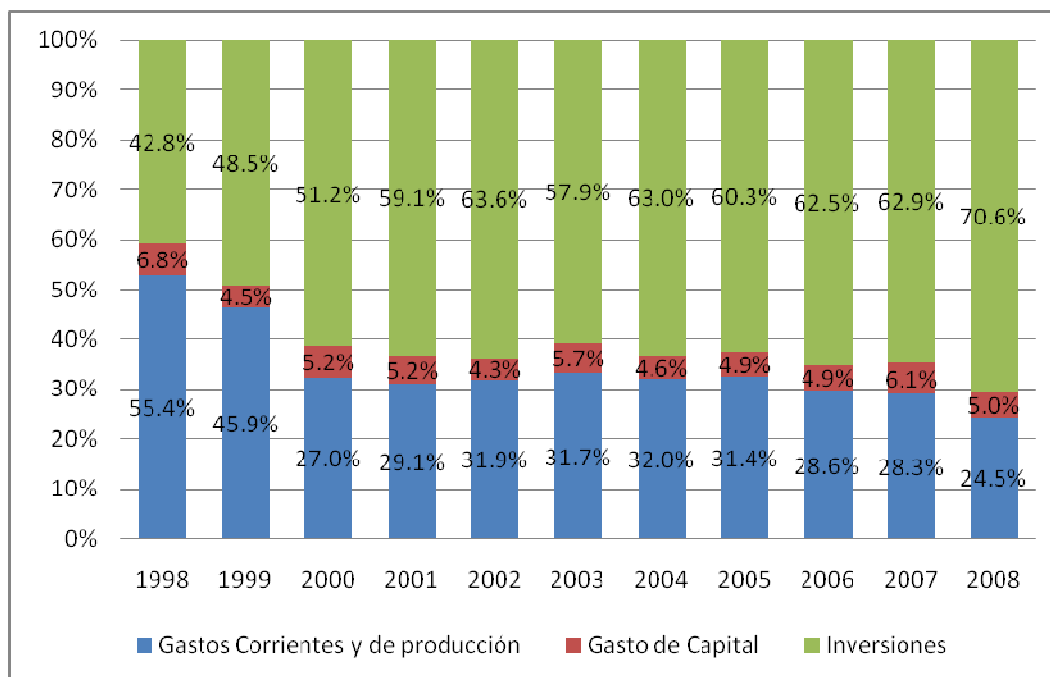


Fuente: Banco del Estado, SIM
Elaboración: Iván Valencia Bonilla

Los gastos corrientes tuvieron un crecimiento promedio del 5.2%, mientras que los gastos de capital tuvieron un crecimiento promedio de 17%, debido a que en los últimos años los gastos de capital pasaron de 30 millones de dólares en el 2005 a 43 millones de dólares en el 2008.

La composición del Gasto Total está dada de la siguiente manera: los Gastos Corrientes comprenden en promedio entre 1998 y 2008 el 33.26% de los gastos totales, los Gastos de Capital un 5.19% y los Gastos de Inversión un 58.4%, siendo este último el de mayor participación, pasando en 1998 del 42% al 70% en el 2008.

Gráfico No. 12
Composición de los Gastos Totales de los Municipios



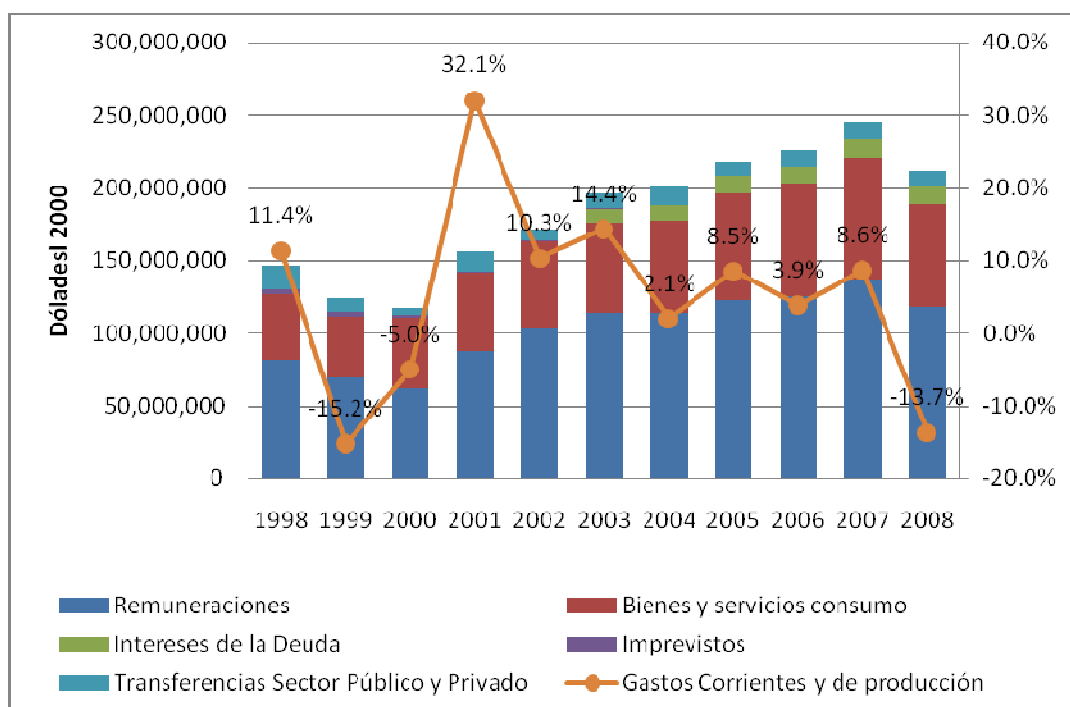
Fuente: Banco del Estado, SIM
Elaboración: Iván Valencia Bonilla

3.2.1 Gastos Corrientes

Los gastos corrientes aumentaron en 1998 de 146 millones de dólares a 211 millones de dólares en el 2008. Mientras en el 2001 tuvo una tasa de crecimiento de 32.1%, los años siguientes su comportamiento ha sido variable, llegando al 2008 a presentar un decrecimiento de 13.8%.

Dentro del gasto corriente, las remuneraciones tienen una tasa de crecimiento promedio de 4.82% entre 1998 y 2008.

Gráfico No. 13
Evolución de los Gastos Corrientes de los Municipios

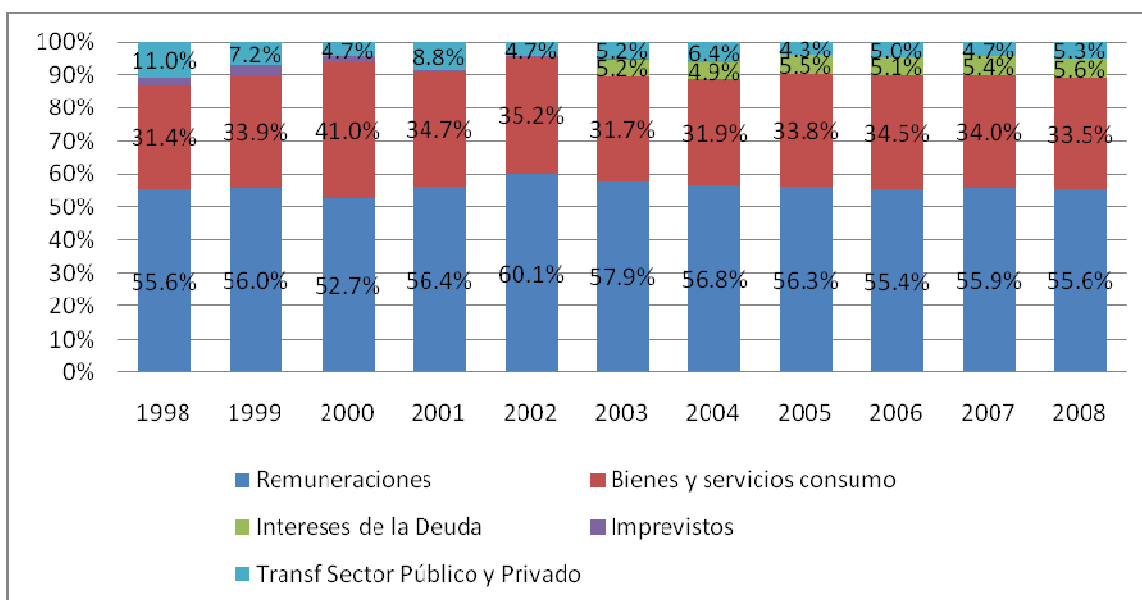


Fuente: Banco del Estado, SIM
Elaboración: Iván Valencia Bonilla

El rubro más significativo en los gastos corrientes son las remuneraciones que representan en promedio el 56.26%, seguidos de los bienes y servicios de consumo con 34.13%, los intereses 2.8%⁶³, transferencias del sector público y privado de 6.11% e imprevistos 0.62%.

⁶³ Los datos de intereses de la deuda se tienen desde el 2003, donde el promedio asciende a 5% entre 2003 y 2008.

Gráfico No. 14
Composición de los Gastos Corrientes de los Municipios



Fuente: Banco del Estado, SIM
Elaboración: Iván Valencia Bonilla

3.2.2 Gastos de Capital

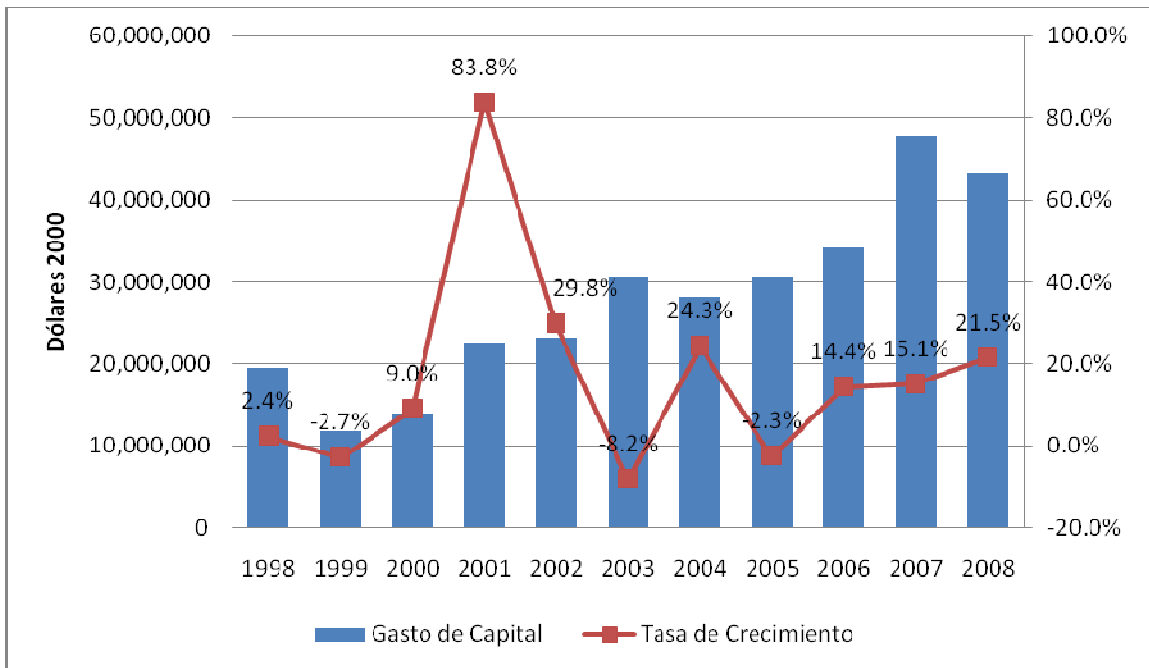
Los gastos de capital comprenden los recursos destinados a la adquisición de bienes de larga duración, inversiones financieras y transferencias de capital que realizan a otros organismos.

El Gasto de Capital representa en promedio dentro del período de análisis el 5.19% respecto al Gasto Total. El gasto de Capital pasó de 19 millones de dólares

en 1998 a 43 millones de dólares en 2008, teniendo un crecimiento de 220% entre estos años. La tasa de crecimiento promedio de los gastos de capital es del 17.02%.

La adquisición de bienes es el rubro más importante dentro de los gastos de Capital, siendo en promedio el 67%, con una tasa de crecimiento del 15.8%.

Gráfico No. 15
Evolución de los Gastos de Capital de los Municipios



Fuente: Banco del Estado, SIM
Elaboración: Iván Valencia Bonilla

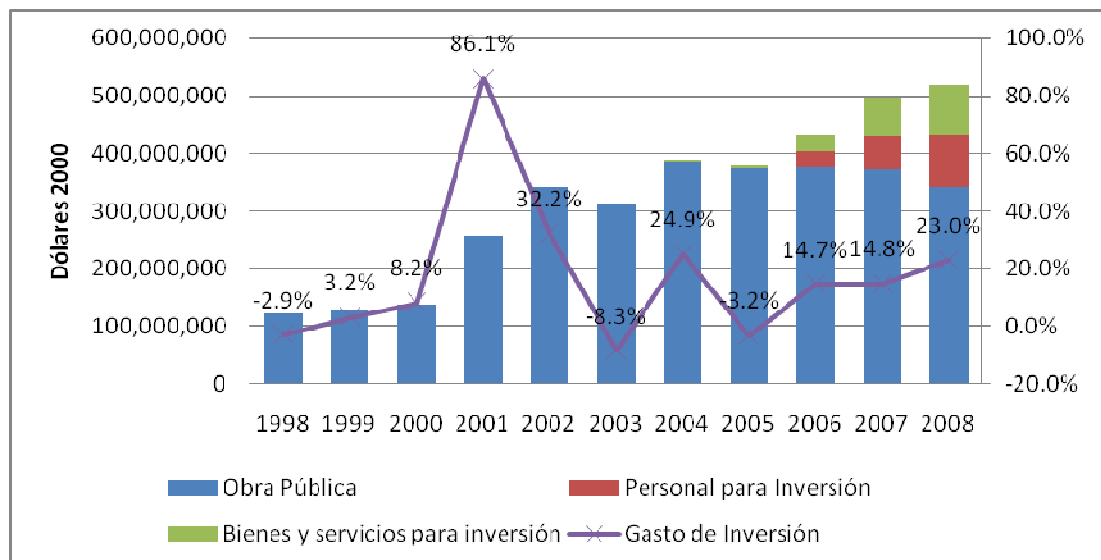
3.2.3 Gastos de Inversión

Los gastos de inversión son recursos destinados para gastos en personal para inversión, bienes y servicios de inversión, obra pública y transferencias de inversión, los cuales generan el incremento del patrimonio estatal por medio de los municipios.

El gasto de inversión en el período de análisis creció de 123 millones de dólares en 1998 a 518 millones de dólares en 2008, teniendo un crecimiento real del 418%. La tasa de crecimiento promedio de los gastos de inversión es de 17.52%.

Los gastos de obra pública son los de mayor crecimiento dentro del período, en especial en el 2004, donde alcanza el más alto aporte, 389 millones de dólares, aunque en los años siguientes presenta un decrecimiento, llegando a 340 millones de dólares en el 2008.

Gráfico No. 16
Evolución de los Gastos de Inversión de los Municipios



Fuente: Banco del Estado, SIM
Elaboración: Iván Valencia Bonilla

Hay que tomar en cuenta que a partir del 2005, la información del Gasto de Inversión se desagrega, además de Obra Pública, en Personal para inversión y en Bienes y Servicios para inversión. De esta manera podemos ver que la obra pública tuvo una disminución de 8.6% entre 2005 y 2008 y su participación cayó del 99% en el 2005 al 71% en el 2008 mientras que otros rubros como personal de inversión tuvo una participación del 15% y bienes y servicios para inversión del 14%.

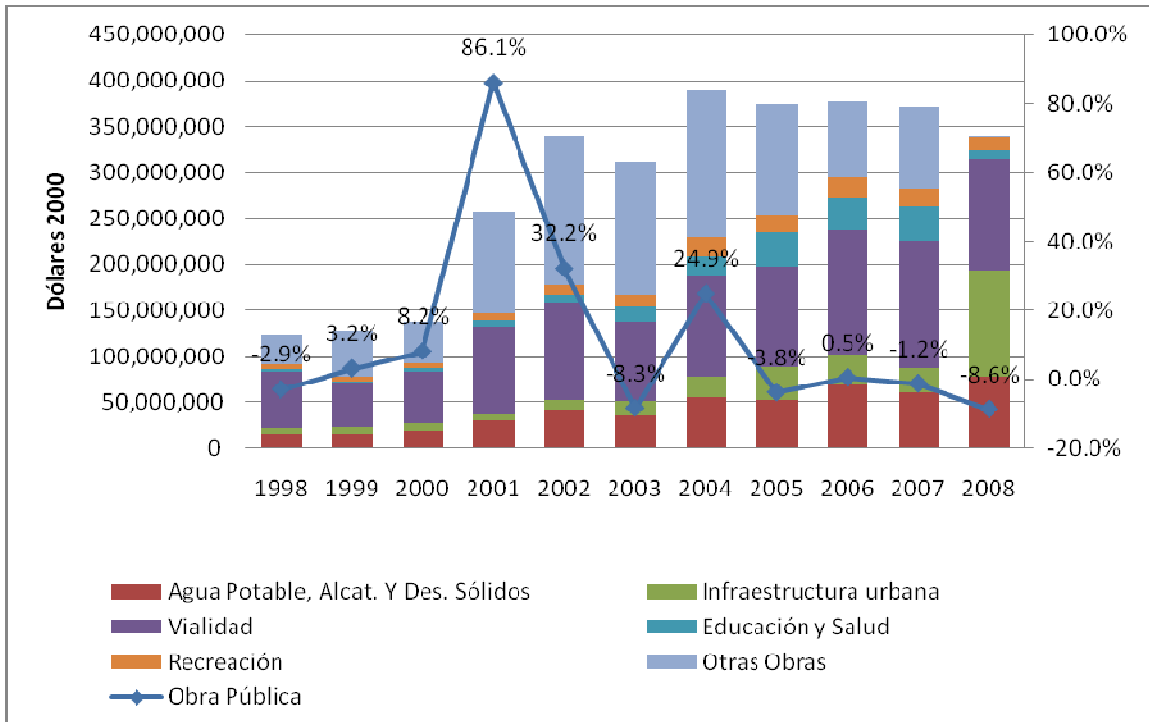
3.2.3.1 Inversión en Obra Pública

La inversión en obra pública por parte de los municipios presenta una tasa creciente promedio de 11.84%; aunque los municipios han recibido mayores recursos para inversión, en los últimos años su crecimiento promedio desde el 2004 al 2008 es de apenas el 2%.

Hay que tomar en cuenta que las cifras que se presentan en el presente análisis no cuentan con la inversión que realizan los municipios a través de sus empresas municipales, sino la que éstos realizan por administración directa.

Los mayores recursos de inversión en obra pública se han destinado a la vialidad, este sector representó en promedio el 35.7% del total de gasto de inversión en obra pública, es decir, 96.7 millones de dólares en promedio entre los años 1998 y 2008. Pasando de 61 millones de dólares en 1998 a 120 millones de dólares en el 2008, con una tasa de crecimiento promedio del 13.7%.

Gráfico No. 17
Evolución de los Gastos de Inversión en Obra Pública de los Municipios

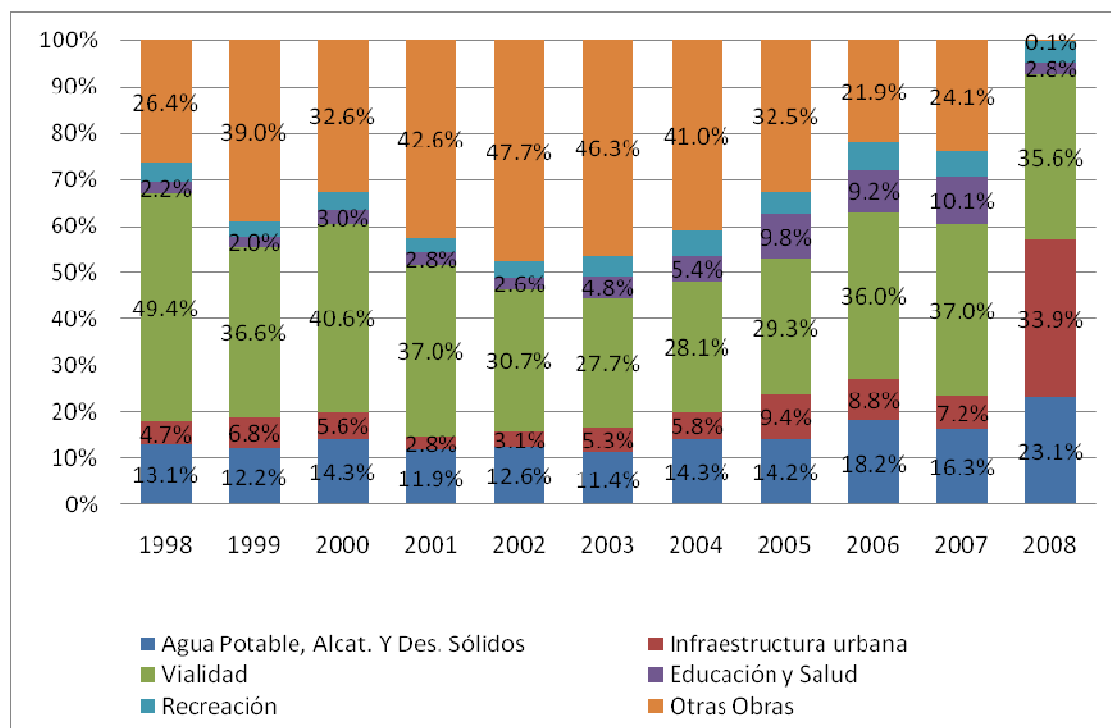


Fuente: Banco del Estado, SIM
 Elaboración: Iván Valencia Bonilla

Los recursos destinados a servicios básicos como agua potable, alcantarillado y desechos sólidos, en 1998 fueron de 16 millones de dólares y en el 2008 fue de 78 millones de dólares, esto significó un crecimiento real del 484%. En promedio, estos tres sectores representaron el 14.60% de los gastos de inversión en Obra Pública.

Mientras tanto los demás sectores de inversión como infraestructura urbana, recreación, educación y salud y otras obras han tenido en promedio una participación del 8.48%, 4.37%, 4.98% y 32.21% respectivamente en el período de análisis.

Gráfico No. 18
Composición de los Gastos de Inversión en Obra Pública de los Municipios



Fuente: Banco del Estado, SIM
 Elaboración: Iván Valencia Bonilla

3.3 ENDEUDAMIENTO

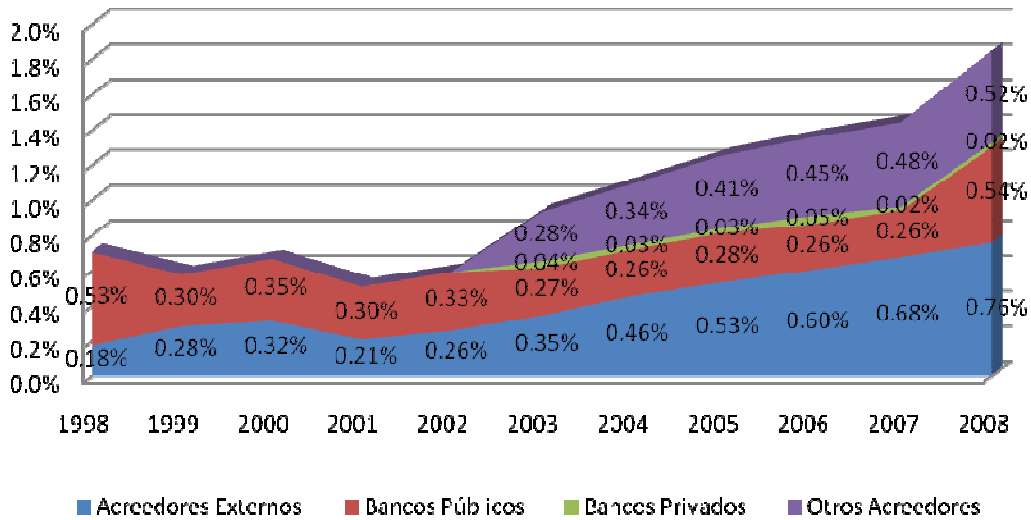
El saldo de la deuda que mantienen los municipio creció del 0.71% del PIB en 1998 a 1.85% del PIB en el 2008. Entre 1998 y 2008 el saldo de la deuda de los Municipios creció 1.14 veces en términos del PIB, a una tasa de crecimiento del 0.12%

En términos reales, el saldo de la deuda se incremento de 164 millones de dólares en 1998 a 602 millones de dólares en 2008, con una tasa de crecimiento promedio del 17.9% en el período de análisis.

En el 2008, la deuda con los acreedores externos representaron el 0.79% del PIB, con la Banca Pública el 0.54% del PIB, con otros acreedores (deuda flotante)

el 0.52% y finalmente con los bancos privados el 0.02% lo cual es poco significativo a comparación de los otros acreedores.

Gráfico No. 19
Saldo de la Deuda de los Municipios respecto al PIB



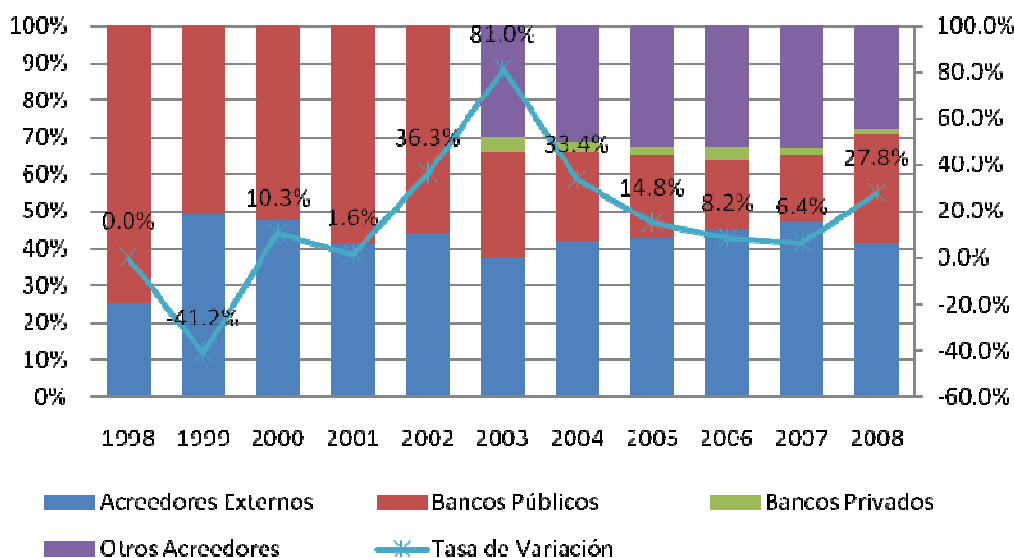
Fuente: 1997-2002 Boletines de Deuda de la Subsecretaría de Crédito Público MEF, Banco del Estado SIC Report 2003-2008, SISSEC Ministerio de Finanzas (MEF)

Elaboración: Iván Valencia Bonilla

En 1998, la composición de la deuda estaba concentrada mayoritariamente en la Banca Pública (75%) y el resto con Acreedores Externos (25%). Mientras que en el 2008, la concentración de la deuda se vuelve mayoritaria con los acreedores Externos (41.8%), seguido de la Banca Pública (39.7%), otros acreedores (17.1%) y la Banca Privada (1.4%).

Es importante resaltar que el endeudamiento con la Banca Pública fue principalmente con el Banco del Estado, el cual ha entregado créditos a la gran mayoría de los municipios.

Gráfico No. 20
Composición del Endeudamiento de los Municipios



Fuente: 1997-2002 Boletines de Deuda de la Subsecretaría de Crédito Público MEF, Banco del Estado SIC Report 2003-2008, SISSEC Ministerio de Finanzas (MEF)
Elaboración: Iván Valencia Bonilla

3.3.1 Stock de Deuda

El índice de stock de deuda indica el límite de endeudamiento que poseen los municipios. Las Constituciones de la República de 1998 y de 2008 establecen que la relación entre los pasivos totales y los ingresos totales no puede ser mayor a 100%. En el 2008, el promedio del stock de deuda de los municipios es de 20%, teniendo en cuenta que existen 3 municipios en los cuales los pasivos totales representan más del 85% de los ingresos totales, estos son Cuenca (95%), Arenillas (92%) y Machala (86%). Mientras que los pasivos totales de 33 municipios no representan más del 5% de sus ingresos totales.

3.3.2 Servicio de Deuda

El nivel del servicio de la deuda de los municipios en el 2008, en promedio es del 3%, es decir que, ningún municipio presenta un servicio de deuda que sea mayor a sus ingresos totales. La legislación establece que el servicio debe ser menor o igual al 40% de los ingresos totales, siendo el municipio de Calvas el único que presenta un servicio de deuda mayor al 20%, exactamente un servicio de deuda del 21%.

Los indicadores de stock de deuda como de servicio de la deuda nos dicen que la mayoría de los municipios, en el 2008, no presentan problemas de control de su endeudamiento, puesto que se mantienen por debajo de lo estipulado por la ley.

CAPÍTULO IV

INGRESOS Y GASTOS DE LOS CONSEJOS PROVINCIALES

4.1 INGRESOS TOTALES

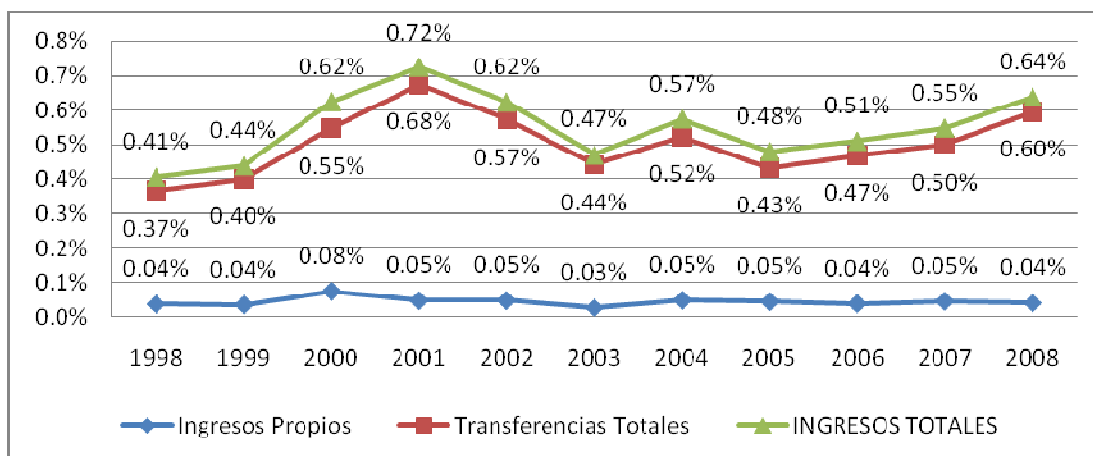
Los ingresos totales de los Consejos Provinciales se componen de los ingresos propios (tributarios y no tributarios) y las transferencias (corrientes y de capital) entregados por el Gobierno Central.

La evolución de los ingresos totales respecto a la economía nacional en términos del PIB, muestra una tendencia poco creciente, es así que, pasa de 0.41% en 1998 a 0.64% en el 2008. Este aumento se debe al incremento de las transferencias del Gobierno Central y de otros organismos a los Consejos Provinciales, estos crecieron en el período de análisis de 0.37% al 0.6%. Considerando que las principales transferencias que reciben son de la Ley del 15% y del Fondo de Desarrollo Provincial – FONDEPRO.

Mientras que los ingresos propios presentaron una tendencia constante, debido a las limitadas potestades para generar ingresos, en especial tributarios, alrededor del 0.04% del PIB, mostrando la alta dependencia de los Consejos Provinciales a las transferencias del Gobierno Central.

Gráfico No. 21

Participación de los Ingresos Totales de los Consejos Provinciales en el PIB

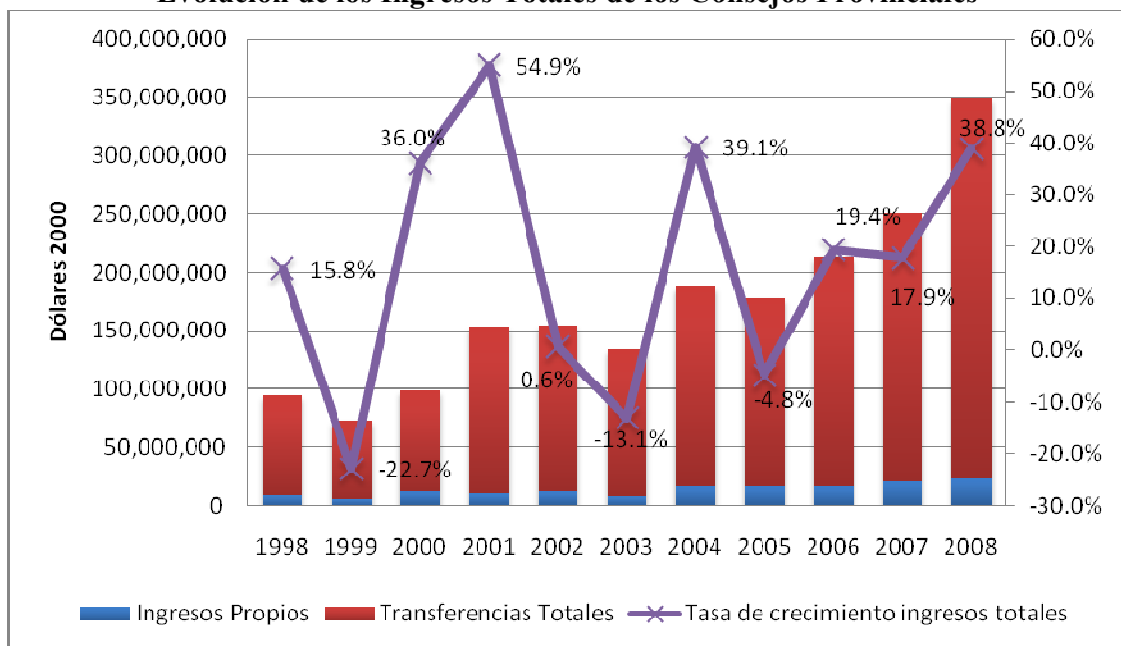


Fuente: Banco del Estado, SIM
Elaboración: Iván Valencia Bonilla

Los ingresos totales, con cifras deflactadas en dólares del 2000, presentaron un crecimiento de 368% entre 1998 y 2008, pasando de 94 millones de dólares a 348 millones de dólares. Las transferencias tuvieron un crecimiento real de 380% y los ingresos propios crecieron en términos reales en 255%.

El crecimiento promedio anual de los ingresos totales fue de 16.5%.

Gráfico No. 22
Evolución de los Ingresos Totales de los Consejos Provinciales



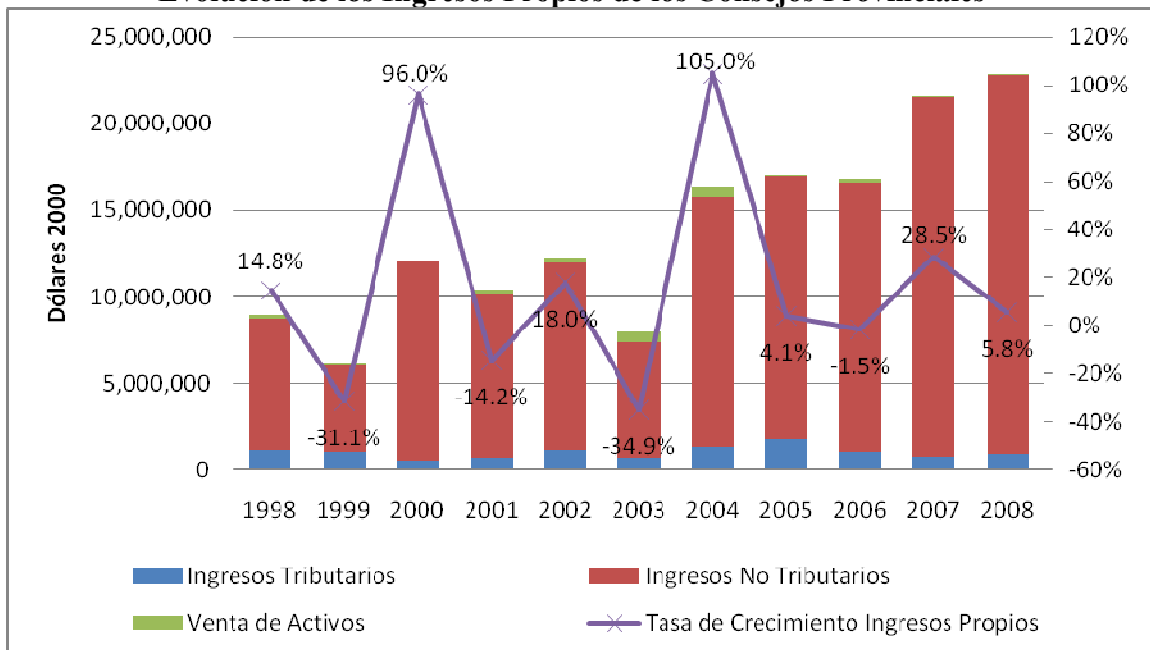
Fuente: Banco del Estado, SIM
 Elaboración: Iván Valencia Bonilla

4.1.1 Ingresos Propios

Los ingresos propios de los Consejos Provinciales comprenden: Ingresos Tributarios, que principalmente lo constituye la participación de 1 por mil del impuesto a las Alcabalas; Ingresos No Tributarios, que comprenden tasas, derechos de inscripción, rentas, multas e interés y otros no tributarios y la venta de activos.

Los ingresos propios presentan una tendencia creciente, la que en promedio es de 18.1% en el período de análisis, siendo el punto de mayor crecimiento el año 2004 con un crecimiento de 105%. Los ingresos propios crecieron de 8 millones de dólares en el 1998 a 22 millones de dólares en el 2008. Los ingresos propios aumentaron en el 2004 por la aplicación del impuesto adicional de Alcabalas, el cual fue reformado en la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Régimen Municipal, sin embargo los ingresos tributarios tuvieron una tendencia decreciente a partir del 2004.

Gráfico No. 23
Evolución de los Ingresos Propios de los Consejos Provinciales

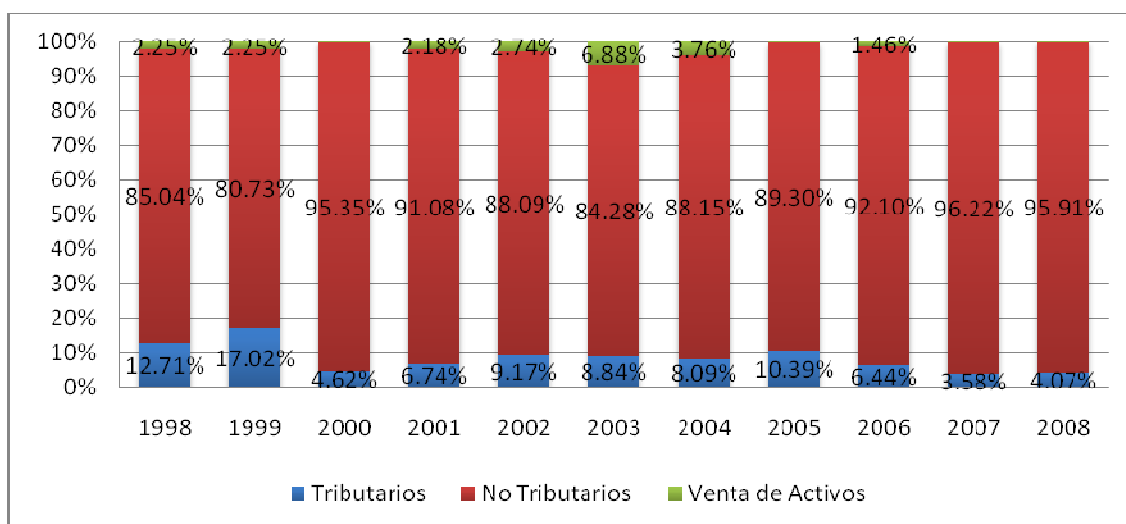


Fuente: Banco del Estado, SIM
Elaboración: Iván Valencia Bonilla

La composición de los ingresos propios está dada en promedio por los ingresos tributarios en un 8.33%, ingresos no tributarios en un 89.66% y las ventas de activos con un valor marginal de 2.01 %.

Los ingresos tributarios pasan de 1 millón de dólares, representando el 12% de los ingresos propios en 1998 a 929 mil dólares, el 4% de los ingresos propios en 2008, esto debido al gran número de reformas legales que han racionalizado la recaudación de recursos mediante impuestos. Los ingresos no tributarios han variado de 7 millones de dólares, el 85% de los ingresos propios en 1998 a 21 millones de dólares que equivalen al 95% en 2008.

Gráfico No. 24
Composición de los Ingresos Propios de los Consejos Provinciales

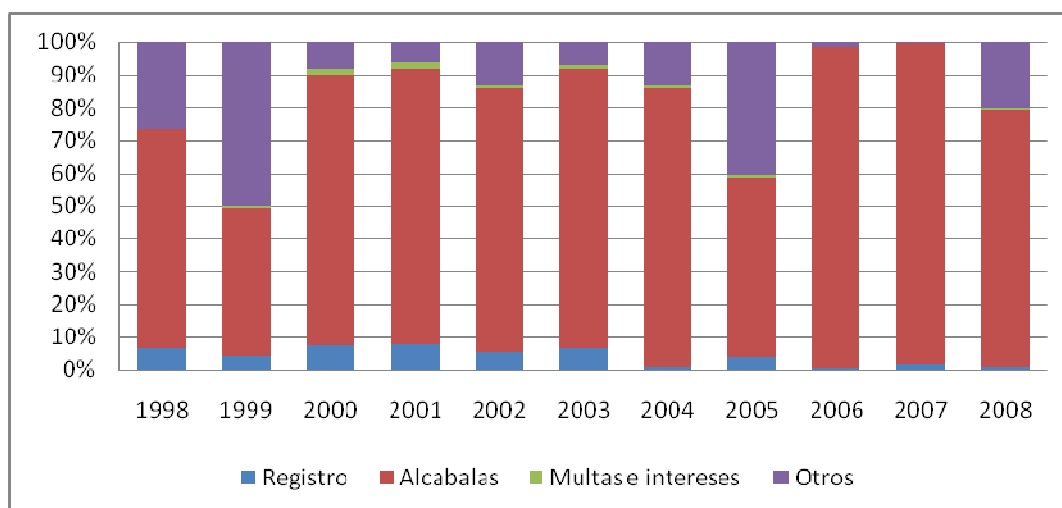


Fuente: Banco del Estado, SIM
Elaboración: Iván Valencia Bonilla

4.1.1.1 Ingresos Tributarios

Dentro de los ingresos tributarios, el rubro de mayor aporte es el de Alcabalas, que en promedio representa el 78% del total de los ingresos tributarios.

Gráfico No. 25
Composición de los Ingresos Tributarios de los Consejos Provinciales



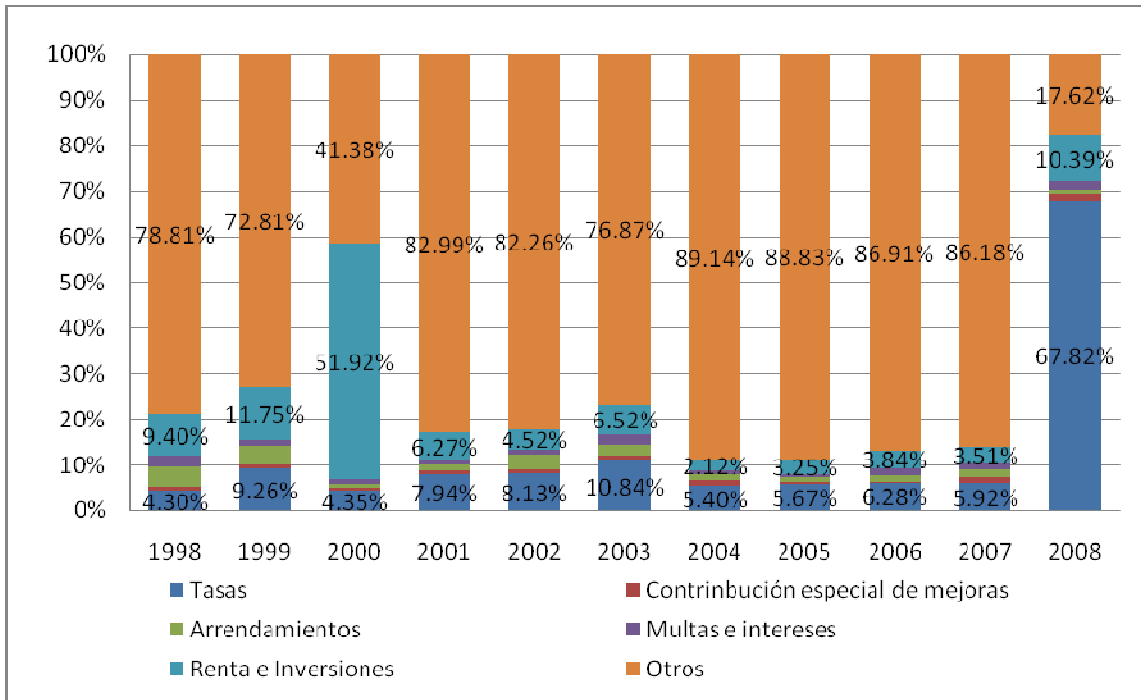
Fuente: Banco del Estado, SIM

Elaboración: Iván Valencia Bonilla

4.1.1.2 Ingresos No Tributarios

En los ingresos no tributarios, en promedio, las tasas representan el 12.35%, la contribución especial de mejoras 0.85%, arriendos 2%, multas e intereses 1.35%, rentas en inversiones 10.32% y otras contribuciones 73%. Cabe destacar que en el 2008, el rubro de tasas tuvo un peso dentro de los ingresos no tributarios del 67%, siendo el más importante en este año.

Gráfico No. 26
Composición de los Ingresos No Tributarios de los Consejos Provinciales



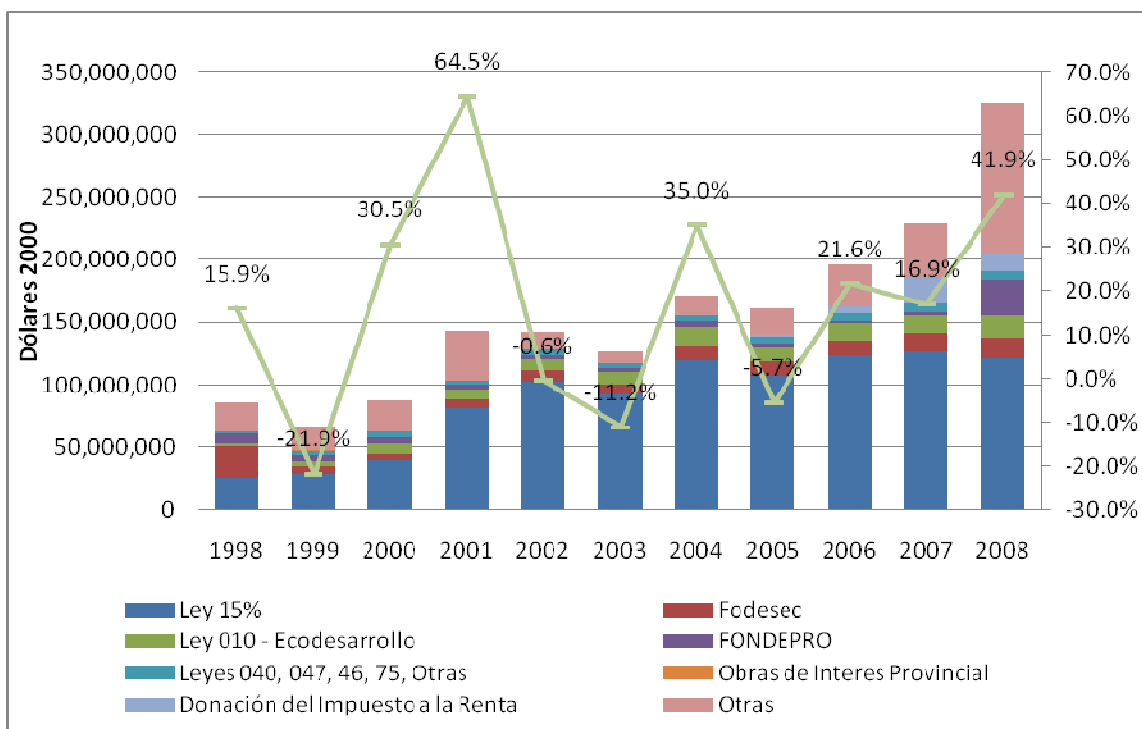
Fuente: Banco del Estado, SIM
 Elaboración: Iván Valencia Bonilla

4.1.2 Transferencias Totales

Los ingresos por transferencias que reciben los Consejos Provinciales entre 1998 y el 2008 corresponden principalmente ha: la Ley del 15%, Fondo de Desarrollo Seccional FODESEC, Fondo de Desarrollo Provincial y otras leyes que les otorgan recursos. Así como en los Municipios, estos recursos que perciben los Consejos Provinciales, pueden ser destinados para Gasto Corriente y de Capital, este último con mayor proporción.

En el Gráfico No. 27 se puede observar que la tendencia de las transferencias es creciente en el período de análisis, más aún entre 1999 y 2001, debido a la aplicación de la Ley del 15%. Las transferencias aumentaron de 85 millones de dólares en 1998 a 325 millones de dólares en el 2008, teniendo un crecimiento real del 380%.

Gráfico No. 27
Evolución de las Transferencias Totales de los Consejos Provinciales



Fuente: Banco del Estado, SIM
Elaboración: Iván Valencia Bonilla

Las transferencias por la Ley del 15% se incrementaron de 26 millones de dólares, en 1998, a 121 millones de dólares en el 2008, convirtiéndose en las transferencias de recursos más importantes para los Consejos Provinciales.

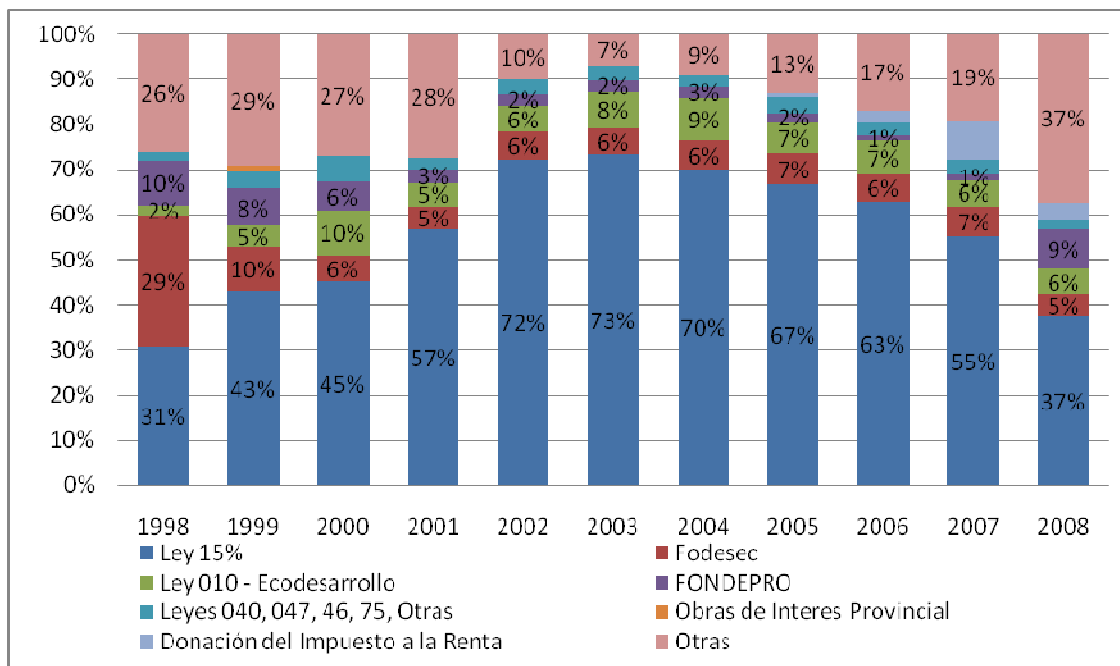
Las transferencias por la Ley 010 – Ecodesarrollo tuvieron un incremento considerable, de 1.9 millones de dólares en 1998 a 17 millones de dólares en el 2008. Por FONDEPRO, los recursos aumentaron de 8.3 millones de dólares a 29 millones de dólares en el 2008.

En la composición de las transferencias podemos observar que, a medida que la aplicación de la ley del 15% entraba en acción, su peso dentro de las transferencias aumentó, del 31% en 1998 a 38% en el 2008, llegando a tener una

participación de 73% en el 2003. Mientras que la participación del Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC) disminuyó considerablemente pasando del 29% en 1998 al 5% en el 2008.

Otras transferencias como las de la Ley 010 pasó a participar de las transferencias del 2% al 6%, FONDEPRO del 10% al 9% (teniendo en cuenta que entre el 2002 y 2007 su participación estuvo por debajo del 3%) y otras transferencias que perciben del Gobierno Central y convenios en el 2008 tuvieron una participación del 37%.

Gráfico No. 28
Composición de las Transferencias Totales de los Consejos Provinciales

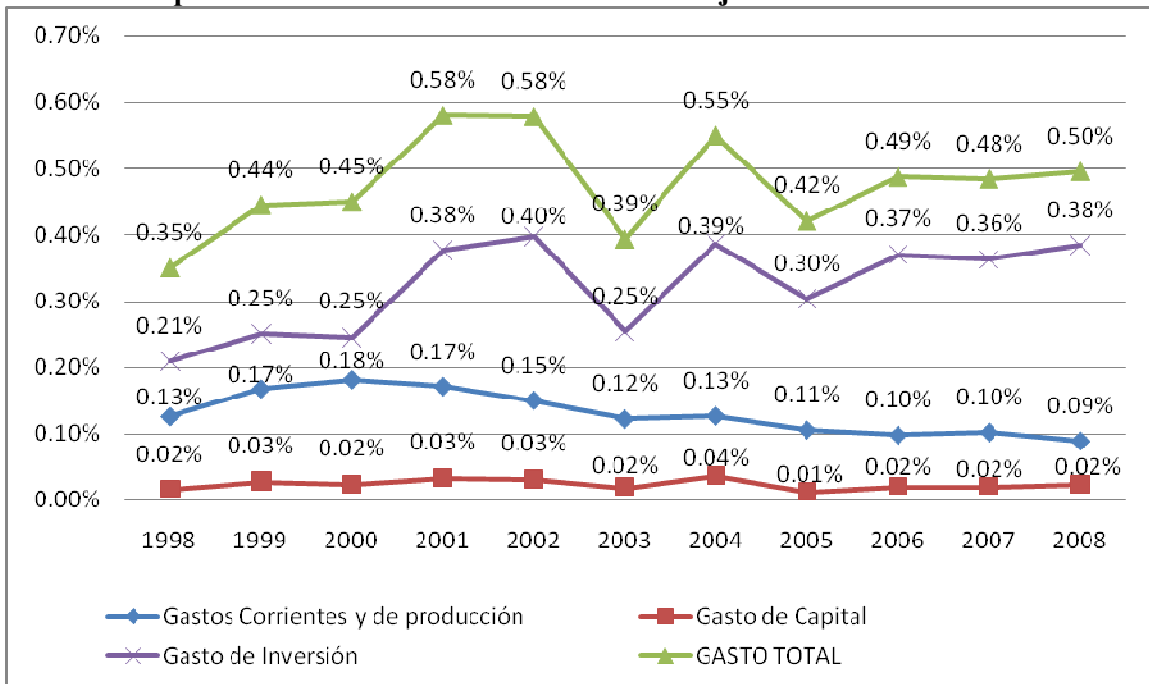


Fuente: Banco del Estado, SIM
Elaboración: Iván Valencia Bonilla

4.2 GASTOS TOTALES

Los Gastos Totales de los Consejos Provinciales respecto a la economía nacional en términos del PIB, presentan una tendencia creciente en el periodo 1998-2008, de 0.35% del PIB en 1998 a 0.5% del PIB en 2008.

Gráfico No. 29
Participación de los Gastos Totales de los Consejos Provinciales en el PIB



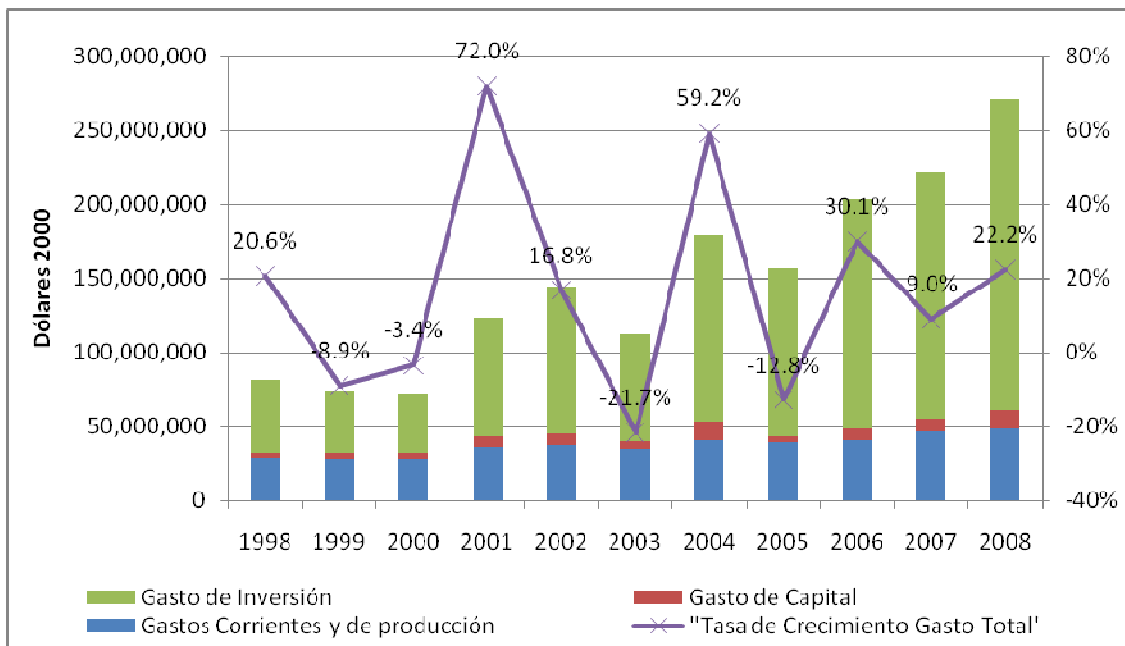
Fuente: Banco del Estado, SIM
Elaboración: Iván Valencia Bonilla

La tendencia creciente del Gasto total se debe al incremento de los Gastos de Inversión, debido a que cuentan con mayores recursos para invertir, proveniente de mayores transferencias recibidas, en especial de la Ley del 15%, por lo que, su participación en términos del PIB en 1998 fue de 0.21% y pasó a ser de 0.38% en 2008, mientras que, el Gasto Corriente presenta un decrecimiento de 0.13% del PIB al 0.09% del PIB.

Los Gastos Totales presentan una tasa de crecimiento promedio en el período de análisis de 16.6%, presentando el mayor crecimiento en el 2001 de 72%,

esto debido al incremento considerable de recursos destinados a la inversión, los cuales pasaron en el 1998 de 81 millones de dólares a 270 millones de dólares en el 2008.

Gráfico No. 30
Evolución de los Gastos Totales de los Consejos Provinciales



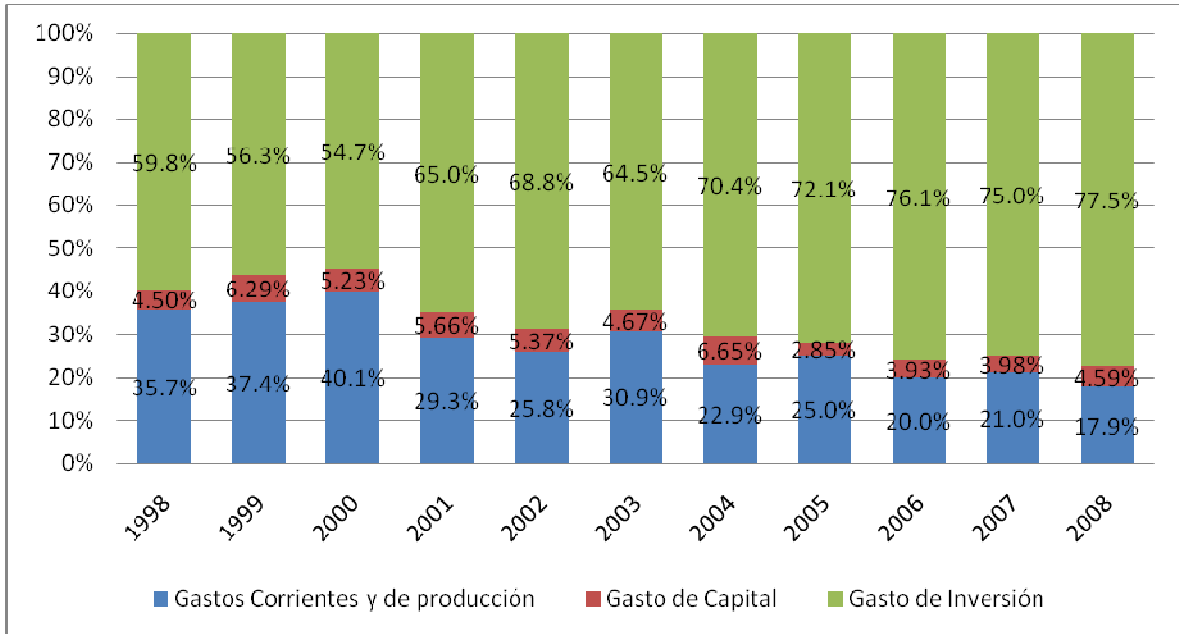
Fuente: Banco del Estado, SIM
Elaboración: Iván Valencia Bonilla

Los Gastos Corrientes tuvieron un crecimiento promedio del 6.7%, los Gastos de Capital crecieron a un promedio de 23.2%, en tanto que los Gastos de Inversión pasaron de 48 millones de dólares a 209 millones de dólares en el 2008, mostrando un crecimiento promedio del 22%.

La composición del Gasto Total está dada de la siguiente manera: los Gastos Corrientes comprenden en promedio entre 1998 y 2008 el 27.8% de los gastos totales, los Gastos de Capital un 4.88% y los Gastos de Inversión un 67.3%,

siendo este último el de mayor participación, pasando en 1998 del 59% al 77% en el 2008.

Gráfico No. 31
Composición de los Gastos Totales de los Consejos Provinciales



Fuente: Banco del Estado, SIM
Elaboración: Iván Valencia Bonilla

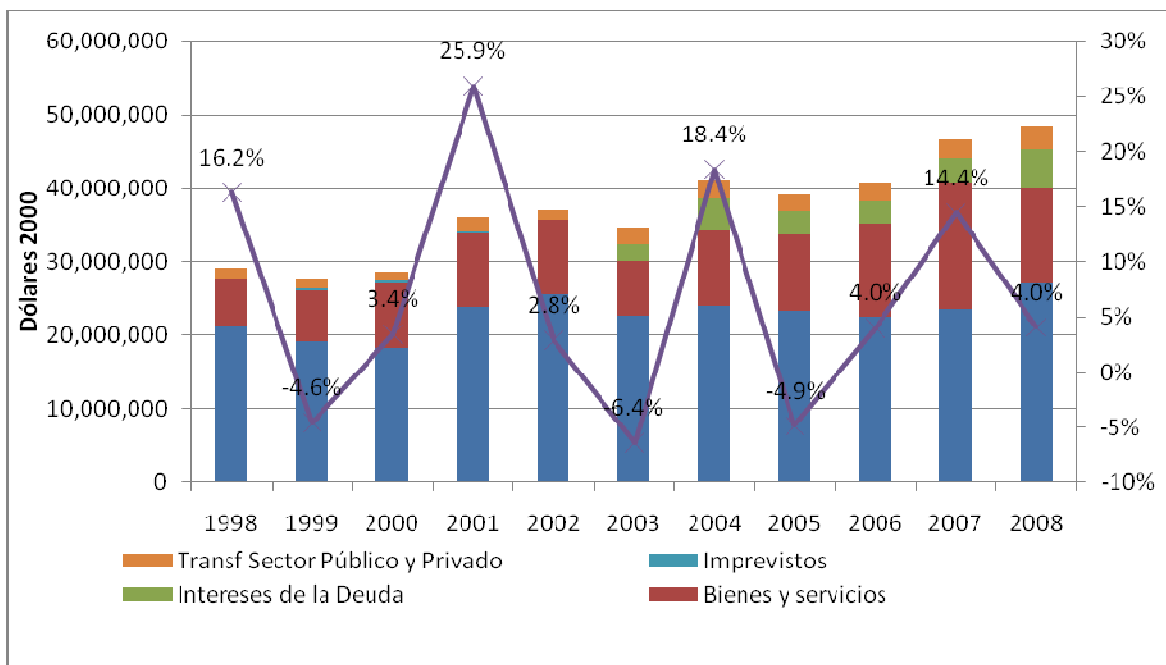
4.2.1 Gastos Corrientes

Los Gastos Corrientes aumentaron en 1998 de 29 millones de dólares a 48 millones de dólares en el 2008. Mientras en el 2001 tuvo una tasa de crecimiento de 25.9%, los años siguientes su comportamiento ha sido variable, llegando al 2008 a presentar un crecimiento de 4%.

Dentro del gasto corriente, las remuneraciones tienen una tasa de crecimiento promedio de 4.5% entre 1998 y 2008. Pasando de 21 millones de dólares a 27 millones de dólares en 2008.

Desde el 2003 se registran los intereses que pagan por servicio de deuda los Consejos Provinciales, los cuales en términos reales pasaron de 2 millones de dólares a 5 millones de dólares entre el 2003 y 2008.

Gráfico No. 32
Evolución de los Gastos Corrientes de los Consejos Provinciales

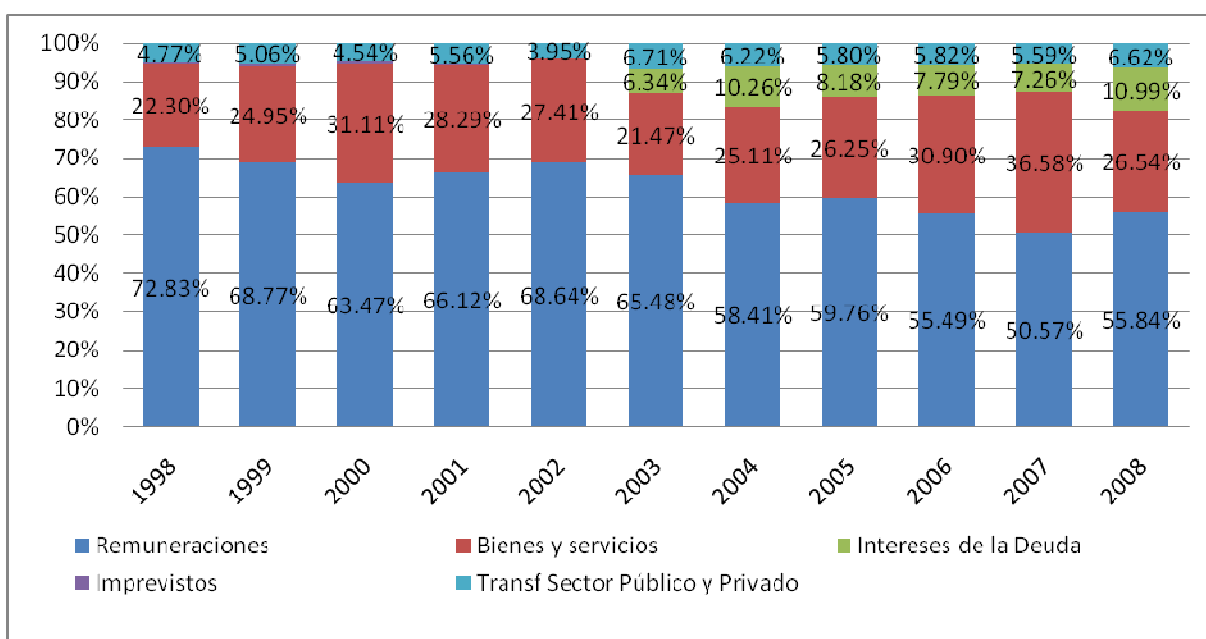


Fuente: Banco del Estado, SIM
Elaboración: Iván Valencia Bonilla

El rubro más significativo en los Gastos Corrientes son las remuneraciones que representan en promedio el 62.31%, aunque su peso dentro de los Gastos Corrientes ha ido disminuyendo en el período, éste sigue siendo representativo llegando en el 2008 a ser el 53%. Otro rubro son los bienes y servicios de consumo

con 27.36%, los intereses 4.6%⁶⁴, transferencias del sector público y privado de 5.51% e imprevistos 0.2%.

Gráfico No. 33
Composición de los Gastos Corrientes de los Consejos Provinciales



Fuente: Banco del Estado, SIM
Elaboración: Iván Valencia Bonilla

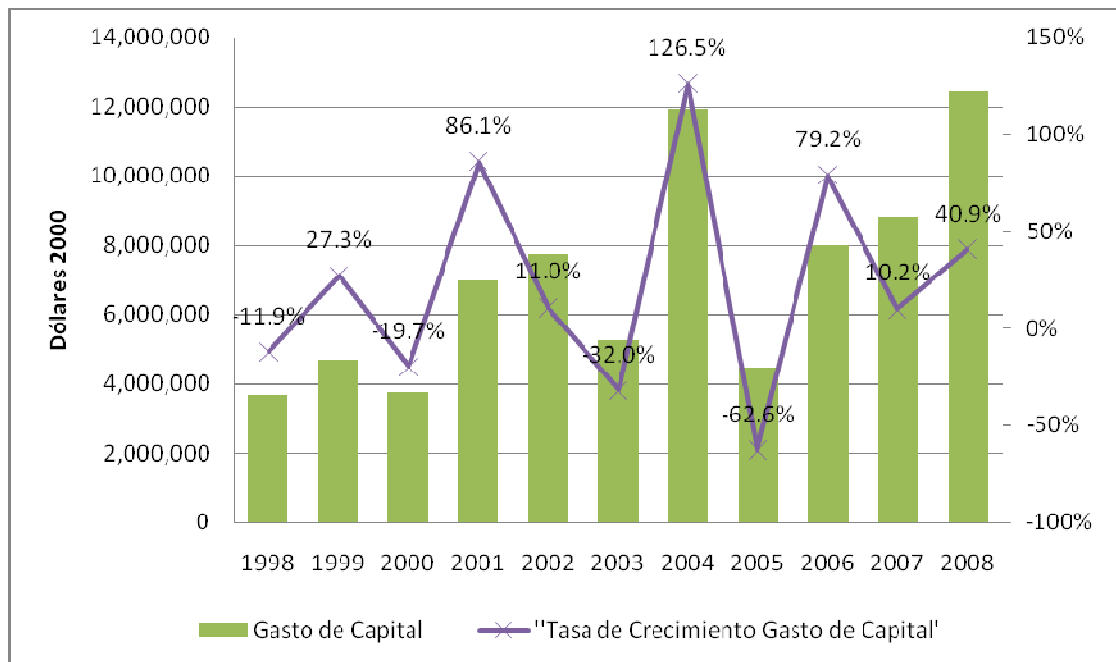
4.2.2 Gastos de Capital

⁶⁴ Los datos de intereses de la deuda se tienen desde el 2003, donde el promedio asciende a 8.5% entre 2003 y 2008.

Los Gastos de Capital comprenden los recursos destinados a la adquisición de bienes de larga duración, inversiones financieras y transferencias de capital que realizan a otros organismos.

El Gasto de Capital en términos reales, pasó de 3 millones de dólares en 1998 a 12 millones de dólares en 2008, teniendo un crecimiento de 339% entre estos años. La tasa de crecimiento promedio de los Gastos de Capital es del 23.2%.

Gráfico No. 34
Evolución de los Gastos de Capital de los Consejos Provinciales



Fuente: Banco del Estado, SIM
Elaboración: Iván Valencia Bonilla

La adquisición de bienes es el rubro más importante dentro de los Gastos de Capital, siendo en promedio el 85% de los Gastos de Capital, con una tasa de crecimiento del 16.5%.

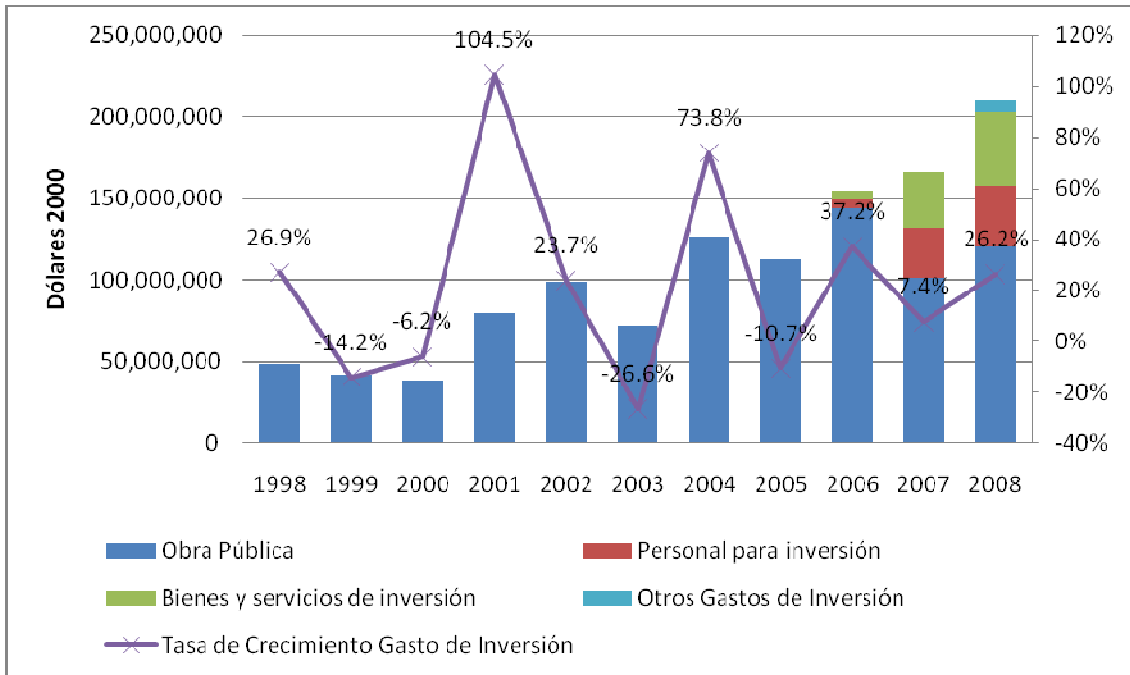
4.2.3 Gastos de Inversión

Los Gastos de Inversión son recursos destinados para gastos en personal para inversión, bienes y servicios de inversión, obra pública y transferencias de inversión, las cuales generan el incremento del patrimonio estatal por medio de los Consejos Provinciales.

El Gasto de Inversión en el período de análisis, en términos reales, creció de 48 millones de dólares en 1998 a 209 millones de dólares en 2008, teniendo un crecimiento de 431%. La tasa de crecimiento promedio de los gastos de inversión es del 22%.

Los gastos en obra pública, son los de mayor crecimiento dentro del período. En términos reales, la inversión en obra pública crece de 48 millones de dólares a 120 millones de dólares en el 2008. Con una tasa de crecimiento promedio de 17.1%.

Gráfico No. 35 Evolución de los Gastos de Inversión de los Consejos Provinciales



Fuente: Banco del Estado, SIM
Elaboración: Iván Valencia Bonilla

Hay que tomar en cuenta que a partir del 2005, la información del Gasto de Inversión se desagrega, además de Obra Pública, en Personal para inversión y en Bienes y Servicios para inversión. De esta manera podemos ver que la obra pública tuvo una disminución de una participación del 95% en 2006 a 57% en 2008. Mientras que otros rubros como personal de inversión tuvo una participación, en el 2008, del 18% y bienes y servicios para inversión del 21% y otros gastos de inversión un 4%.

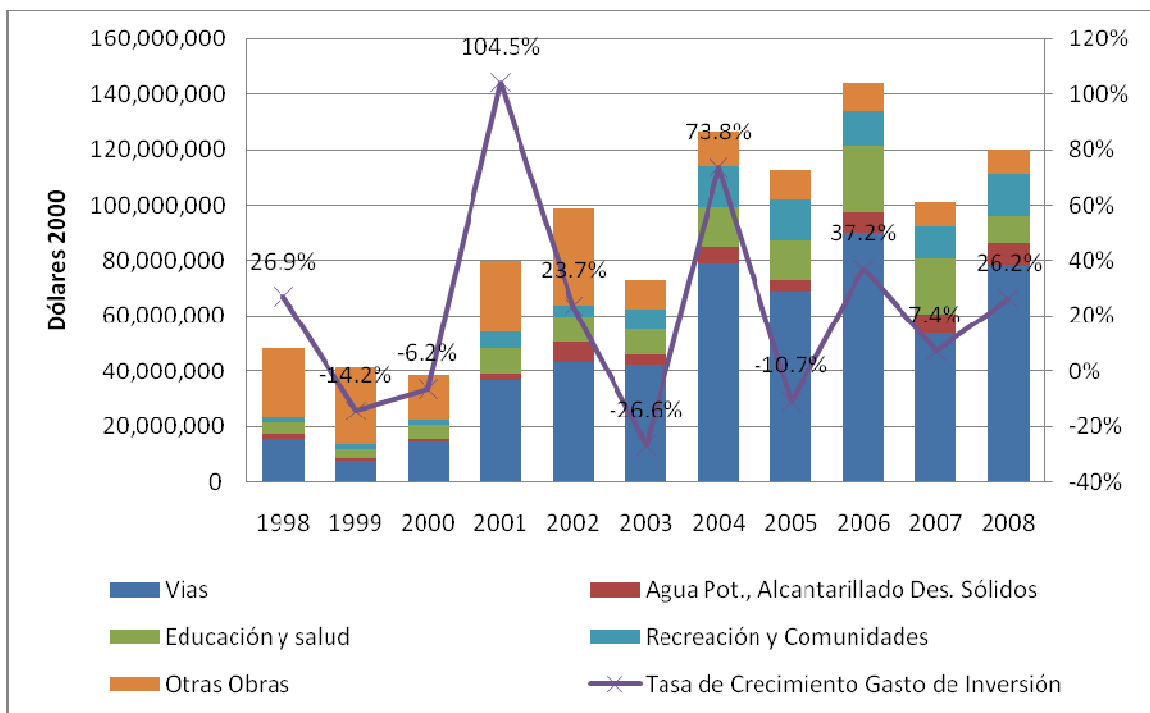
4.2.3.1 Inversión en Obra Pública

La inversión en Obra Pública que deben realizar los Consejos Provinciales está estipulada en la Constitución de la República, entre sus principales

competencias están: planear, construir, y mantener el sistema vial de ámbito provincial, ejecución de obras en cuencas y micro cuencas, fomentar la actividad agropecuaria, construir y mantener sistemas de riego, entre otras.

Como se puede apreciar en las cifras, el gasto en obra pública presenta una tendencia creciente, siendo el mayor destino de inversión la vialidad, coherente con su principal competencia, teniendo un crecimiento promedio del 27.1%. En términos reales, el gasto en vialidad aumentó de 15 millones de dólares a 78 millones de dólares en el 2008 teniendo un crecimiento del 497%.

Gráfico No. 36
Evolución de los Gastos de Inversión en Obra Pública de los Consejos Provinciales



Fuente: Banco del Estado, SIM

Elaboración: Iván Valencia Bonilla

Otros rubros como Agua Potable, Alcantarillado y Desechos Sólidos, presentaron un crecimiento en el período de 31.4%, Educación y Salud de 12.94%, Recreación y Comunidades de 32.28% y otras obras de 13%. Aunque presentan

una tendencia creciente, su composición sigue siendo minoritaria, ya que, en el 2008 la inversión en vialidad representó el 65.3% del total de gastos de inversión en obra pública, Agua Potable, Alcantarillado y Desechos Sólidos un 6.7%, Educación un 7.9%, Recreación y Comunidades un 12.8% y Otras Obras un 7%.

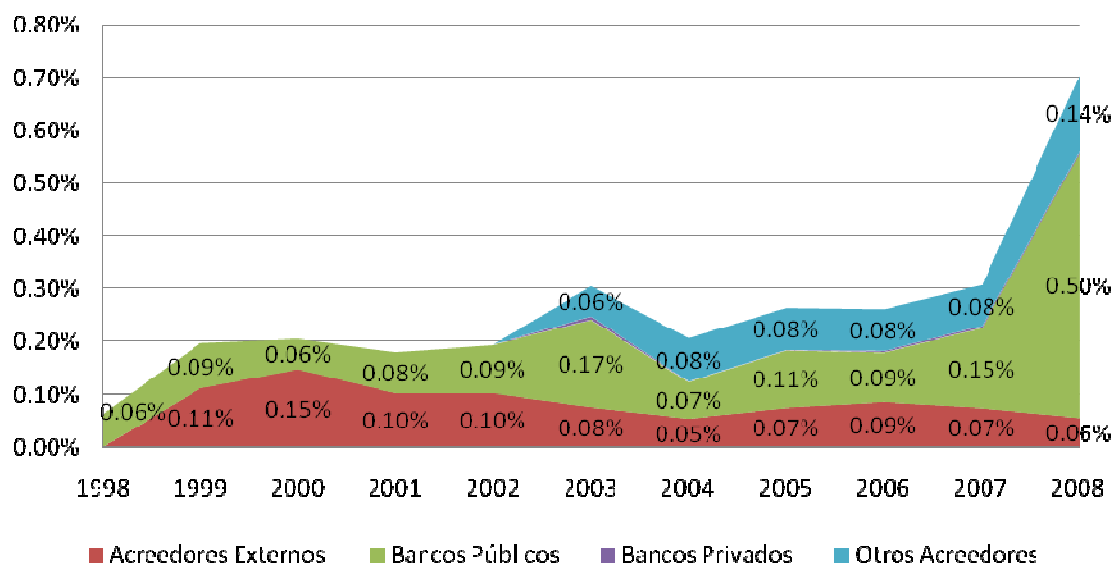
4.3 Endeudamiento

El saldo de la deuda que mantienen los Consejos Provinciales creció del 0.06% del PIB en 1998 a 0.7% del PIB en el 2008. En este período de análisis, el saldo de la deuda creció 0.64 veces en términos del PIB, a una tasa de crecimiento del 0.41%.

En términos reales, el saldo de la deuda que poseen los Consejos Provinciales ascendió de 14 millones de dólares en 1998 a 229 millones de dólares en 2008, con una tasa de crecimiento promedio del 40% en el período de análisis.

En el 2008, la deuda con los acreedores externos representó el 0.06% del PIB, con la Banca Pública el 0.5% del PIB, con otros acreedores (deuda flotante) el 0.14% y finalmente con los bancos privados el 0.01% lo cual es poco significativo.

Gráfico No. 37
Saldo de la Deuda de los Consejos Provinciales respecto al PIB



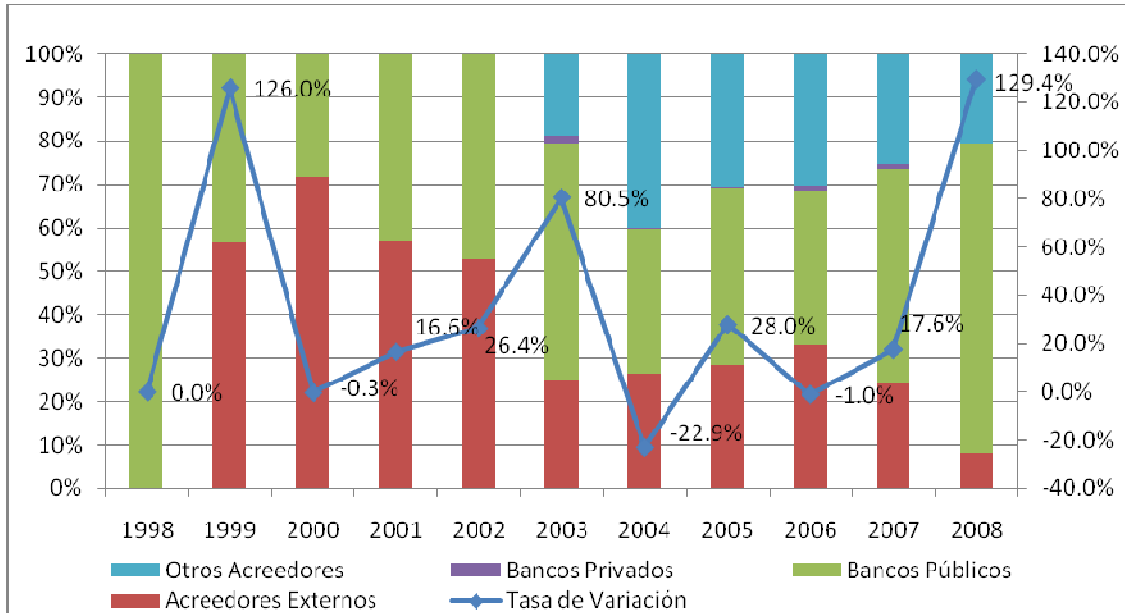
Fuente: 1997-2002 Boletines de Deuda de la Subsecretaría de Crédito Público MEF, Banco del Estado SIC Report 2003-2008, SISSEC Ministerio de Finanzas (MEF)

Elaboración: Iván Valencia Bonilla

En 1998, la composición de la deuda estaba concentrada en la Banca Pública (100%), mientras que en el 2008, la deuda con la Banca Pública bajó a 71.3%, aun sigue siendo aún representativa. Mientras que empiezan a tomar protagonismo Otros acreedores (Deuda Flotante) con un peso del 20.4%, al mismo tiempo el endeudamiento con los Acreedores Externos disminuyó considerablemente al 7.9%.

Es importante resaltar que el endeudamiento con la Banca Pública fue principalmente con el Banco del Estado, el cual ha entregado créditos a los Consejos Provinciales.

Gráfico No. 38
Composición del Endeudamiento de los Consejos Provinciales



Fuente: 1997-2002 Boletines de Deuda de la Subsecretaría de Crédito Público MEF, Banco del Estado SIC Report 2003-2008, SISSEC Ministerio de Finanzas (MEF)

Elaboración: Iván Valencia Bonilla

4.3.1 Stock de Deuda

El índice de stock de deuda indica el límite de endeudamiento que poseen los Consejos Provinciales. La Constitución de la República de 1998 y la de 2008 establece que la relación entre los pasivos totales y los ingresos totales no puede ser mayor a 100%. En el 2008, el promedio del stock de deuda de los municipios es de 36%, pero existen 2 Consejos Provinciales que sus pasivos totales representan más del 100% de los ingresos totales, estos son el Consejo Provincial del Guayas con un stock de deuda de 122%, y Consejo Provincial de Sucumbíos con un stock de deuda 101%. Estos Consejos Provinciales han comprometido la capacidad de pago de la deuda, de acuerdo a la legislación, por lo que están abocados a implementar un plan de reducción de deuda como lo establece la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal – LORETF.

4.3.2 Servicio de Deuda

El nivel del servicio de la deuda de los Consejos Provinciales en el 2008, en promedio es del 6%, es decir que, ningún municipio presenta un servicio de deuda que sea mayor a sus ingresos totales. La legislación establece que el servicio debe ser menor o igual al 40% de los ingresos totales, siendo el Consejo Provincial del Guayas el único que presenta un servicio de deuda alto del 21%.

Los indicadores de stock de deuda como de servicio de la deuda nos dicen que la mayoría de los Consejos Provinciales, en el 2008, no presentan problemas de control de su endeudamiento, puesto que se mantienen por debajo de lo estipulado por la ley.

CAPÍTULO V

ANÁLISIS DE INDICADORES DE MUNICIPIOS Y CONSEJOS PROVINCIALES

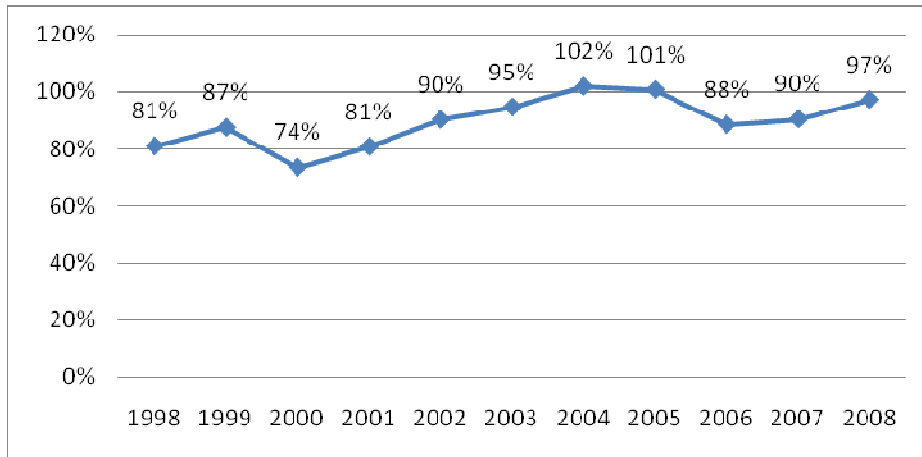
5.1 Autosuficiencia Financiera

El indicador de autosuficiencia financiera permite analizar cuánto de los gastos corrientes es financiado por ingresos propios generados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

En promedio, los Municipios cubren el 90% de sus Gastos Corrientes con Ingresos Propios.

En el 2008, el 52% de los municipios analizados, es decir 116 municipios, cubren menos del 50% de sus gastos corrientes con sus Ingresos Propios. En 64 municipios, la cobertura del gasto corriente con ingresos propios es inferior al 30%. Únicamente el 22.24% de los municipios financian más del 80% de sus gastos corrientes con ingresos propios.

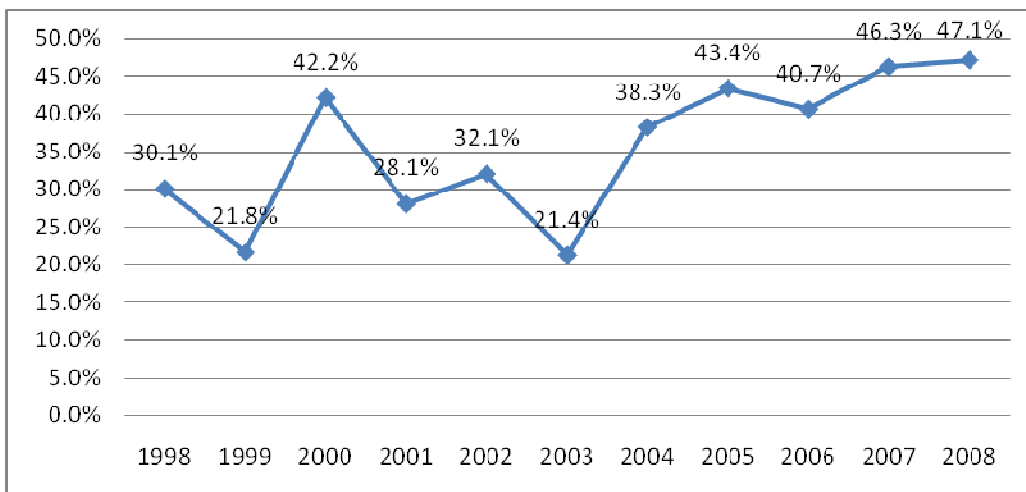
Gráfico No. 39 Indicador de Autosuficiencia Financiera de los Municipios



Fuente: Banco del Estado, SIM
Elaboración: Iván Valencia Bonilla

Los Consejos Provinciales cubren en promedio el 35.6% de sus Gastos Corrientes con Ingresos Propios. Es decir, los Consejos Provinciales no pueden generar los suficientes ingresos propios, debido a las limitaciones para el cobro de impuestos, tasas y contribuciones, lo que demuestra su alta dependencia de la transferencia de recursos desde el Gobierno Central.

Gráfico No. 40
Indicador de Autosuficiencia Financiera de los Consejos Provinciales



Fuente: Banco del Estado, SIM
Elaboración: Iván Valencia Bonilla

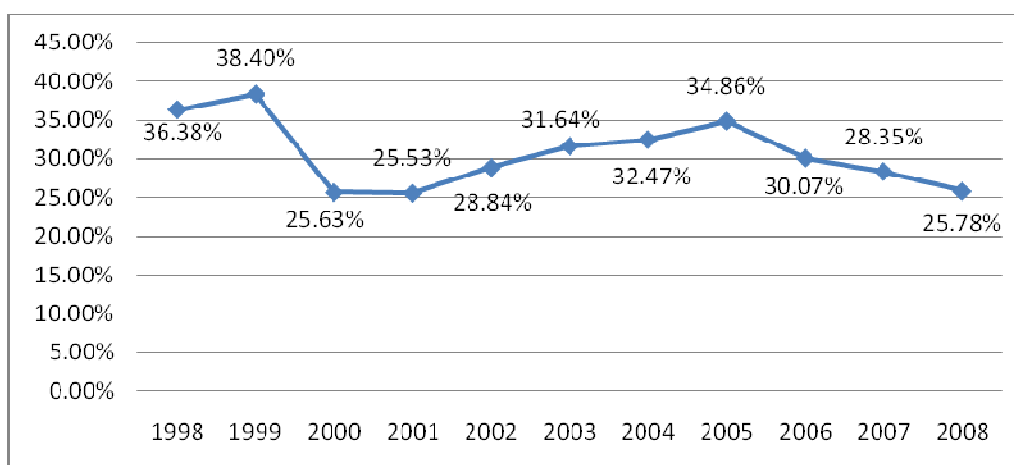
5.2 Autonomía Financiera

El indicador de Autonomía Financiera permite ver el peso de los ingresos propios con respecto a los ingresos totales.

Los Municipios presentan una autonomía financiera promedio del 30.72%. En 2008, los ingresos propios, de 124 municipios, representan menos del 10% de los ingresos totales y solamente 17 municipios tienen un índice superior al 30%, es decir, apenas el 7% de todos los municipios. En este año, el peso de los ingresos propios es el más bajo del período analizado (25.7%), esto debido a que recibieron importantes recursos por transferencias extras para incrementar el Gasto de Inversión.

Este comportamiento se puede analizar desde dos perspectivas, la primera se deduce del limitado esfuerzo fiscal de los Municipios para incrementar la recaudación de sus ingresos propios y la segunda que debido al incremento de las transferencias del Gobierno Central hace que el peso relativo de los ingresos propios sea menor.

Gráfico No. 41
Indicador de Autonomía Financiera de los Municipios

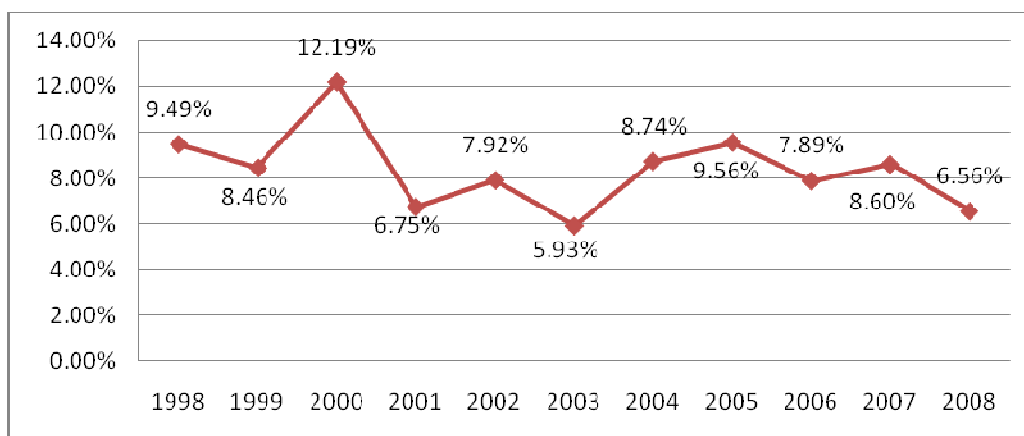


Fuente: Banco del Estado, SIM

Elaboración: Iván Valencia Bonilla

Los Consejos Provinciales presentan una autonomía financiera promedio de 8.37%, confirmando el limitado nivel de recaudación tributaria y no tributaria que posee este nivel de gobierno.

Gráfico No. 42
Indicador de Autonomía Financiera de los Consejos Provinciales



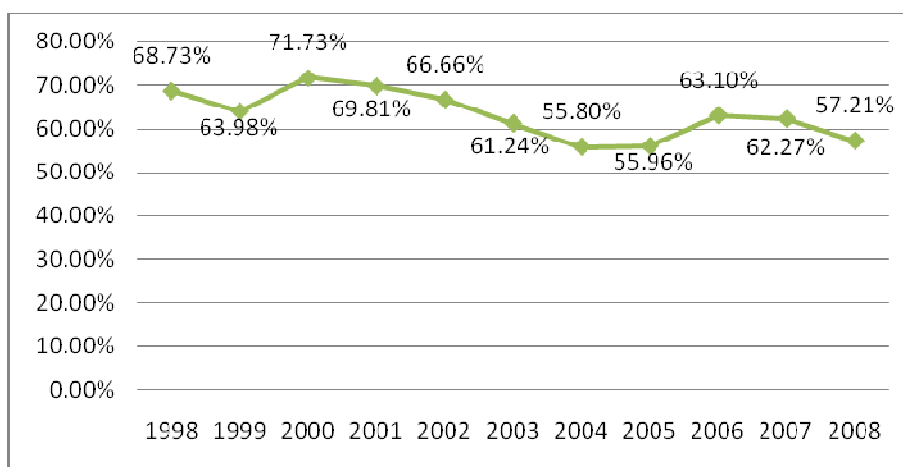
Fuente: Banco del Estado, SIM
Elaboración: Iván Valencia Bonilla

5.3 Autosuficiencia Mínima

El indicador de Autosuficiencia Mínima permite analizar el peso del gasto en remuneraciones corrientes sobre los ingresos propios (operatividad de la entidad), e identificar el nivel de vulnerabilidad de las finanzas ante afectaciones en sus fuentes de financiamiento.

Los municipios presentan una tendencia decreciente, el promedio de la autosuficiencia mínima es de 63.32%, es decir el 63% de los ingresos propios se destinan a cubrir los gastos de personal de la institución.

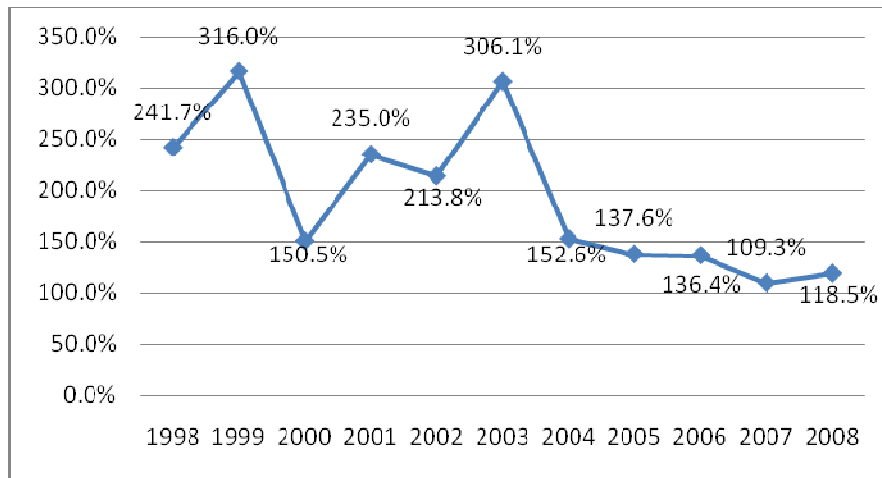
Gráfico No. 43
Indicador de Autosuficiencia Mínima de los Municipios



Fuente: Banco del Estado, SIM
Elaboración: Iván Valencia Bonilla

Los Consejos Provinciales presentan una tendencia decreciente, con un promedio de autosuficiencia mínima de 192.5%, es decir, que sus ingresos propios no cubren sus gastos de personal operacional, lo que confirma su dependencia de las transferencias del Gobierno Central.

Gráfico No. 44
Indicador de Autosuficiencia Mínima de los Consejos Provinciales



Fuente: Banco del Estado, SIM
Elaboración: Iván Valencia Bonilla

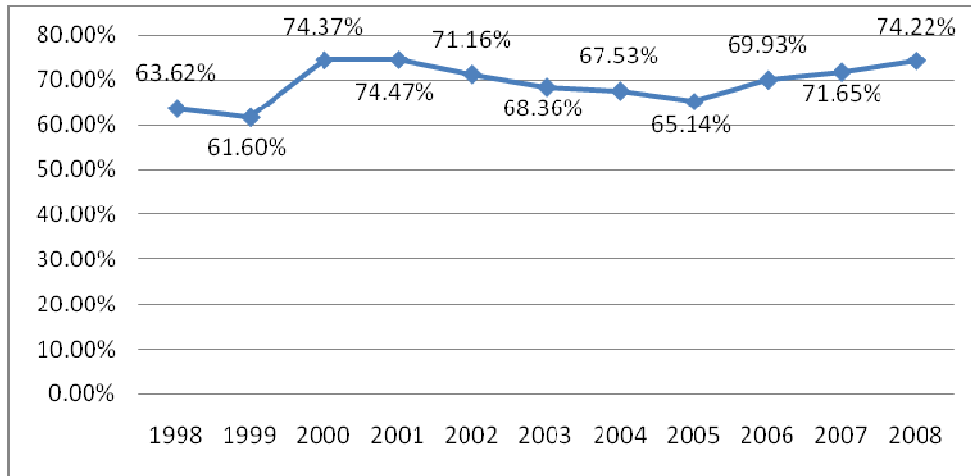
5.4 Dependencia Financiera

El indicador de dependencia financiera indica la participación de las transferencias en los ingresos Totales.

En el período de análisis, la dependencia de los municipios a las transferencias es del 69.2%. Se observa que la dependencia hacia las transferencias de los municipios es mayor que a sus ingresos propios, llegando a tener en el 2000, una dependencia del 74.3%, esto debido a la entrega de mayores recursos del Gobierno Central, consecuencia de la aplicación de la Ley del 15% y demás aportes.

En el 2008, únicamente 2 municipios (Quito y Samborondón) tienen una dependencia a las transferencias inferior al 50%. Además, 185 municipios tienen una dependencia superior al 77% y 120 municipios tienen una dependencia financiera que supera el 90%.

Gráfico No. 45
Indicador de Dependencia Financiera de los Municipios

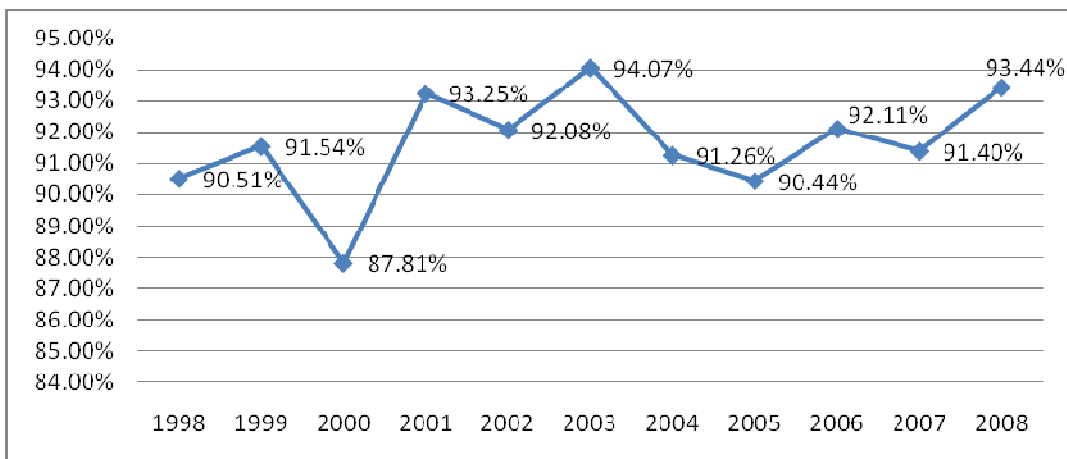


Fuente: Banco del Estado, SIM
Elaboración: Iván Valencia Bonilla

Por otra parte, los Consejos Provinciales muestran una dependencia financiera promedio del 91.6%. Siendo el 2003, el año de mayor dependencia a las transferencias con un 94%.

Se puede observar que la dependencia financiera de los Consejos Provinciales, debido a su limitante legal de generación de ingresos tributarios y no tributarios, provoca su alta dependencia a las transferencias.

Gráfico No. 46
Indicador de Dependencia Financiera de los Consejos Provinciales



Fuente: Banco del Estado, SIM
Elaboración: Iván Valencia Bonilla

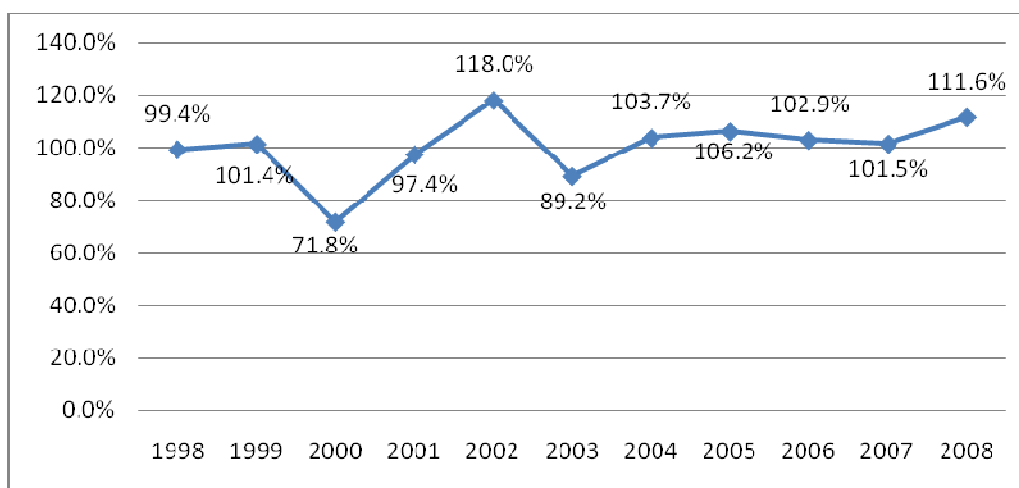
5.5 Eficiencia del Gasto de Capital e Inversión

El indicador de eficiencia del gasto de capital e inversión permite analizar hasta qué punto los ingresos de capital cubren los gastos de capital e inversión. Si es mayor a 100%, implica que se utilizó recursos de otras fuentes de ingresos, ya sea propios, endeudamiento o saldos, para financiar dicho gasto.

Los Municipios presentan una eficiencia promedio de 100.3%, es decir que destinan todos sus ingresos de capital para la formación bruta de capital, aunque hasta el año 2003, han tenido un comportamiento con altos y bajos, a partir del 2004, este indicador se ha mantenido sobre el 100%, llegando al 2008 con una eficiencia de inversión de 112%.

Es decir, en los últimos años, los municipios debieron recurrir a otras fuentes de financiamiento (en especial a recursos provenientes del endeudamiento), para cubrir sus gastos en bienes de larga duración e inversión en obras públicas (siendo estos rubros los más importantes).

Gráfico No. 47
Indicador de Eficiencia del Gasto de Capital e Inversión de los Municipios

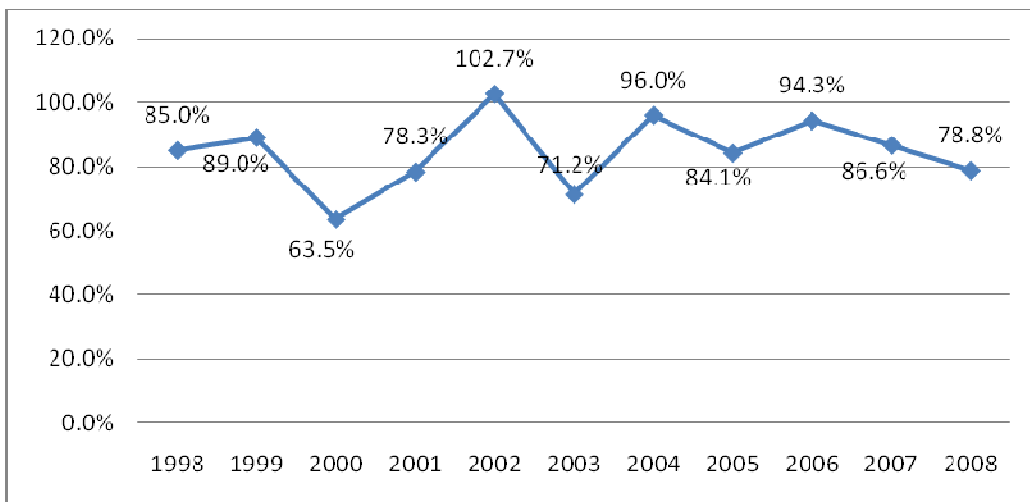


Fuente: Banco del Estado, SIM
Elaboración: Iván Valencia Bonilla

Por otra parte, los Consejos Provinciales presentan una eficiencia de inversión promedio del 84.5%, es decir, que en la mayoría de los años no han destinado el 100% de sus ingresos de capital en gastos para la formación bruta de capital lo que demuestra que una parte de estos ingresos se destinan para cubrir gastos corriente (operacional), lo cual no se encuentra permitido por la Legislación vigente en el período de análisis.

Únicamente, en el 2002, el gasto de capital e inversión fue superior al 100% (102.7%), lo que indica que en este año, se realizó inversión con recursos adicionales. Aunque en los últimos años este indicador presenta una tendencia decreciente, en el 2008 es del 78.8%, la formación bruta de capital ha aumentado, lo que indica que los Consejos Provinciales han utilizado otras fuentes de financiamiento para cubrir dichos gastos de inversión, en su mayoría con endeudamiento.

Gráfico No. 48
Indicador de Eficiencia del Gasto de Capital e Inversión de los Consejos Provinciales



Fuente: Banco del Estado, SIM
Elaboración: Iván Valencia Bonilla

CAPÍTULO VI

RESULTADOS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1 Resultados

Los ingresos de los Municipios y Consejos Provinciales en el período de 1998 – 2008 tienen una tendencia creciente debido al incremento de la generación de sus ingresos propios y al aumento de las transferencias que reciben por parte del Gobierno Central, destinando más recursos a los Gastos de Inversión en Obra Pública.

Los niveles de endeudamiento de los Municipios y Consejos Provinciales se han incrementado en el mismo período, debido a la entrega de recursos financieros por parte de la Banca Pública, generando una carga mayor en el servicio de la deuda.

De los resultados obtenidos se puede afirmar que la hipótesis 1 es verdadera, ya que las cifras analizadas en el período 1998 – 2008, muestran una tendencia creciente de los ingresos de los Municipios y Consejos Provinciales, debido a la mayor entrega de recursos provenientes del Gobierno Central (transferencias) y a su capacidad de generación de ingresos (ésta en una menor proporción), teniendo mayores recursos para destinarlos a gasto de inversión, el cual también muestra una tendencia creciente.

El incremento de los ingresos de estos niveles de Gobierno, están dados generalmente por el incremento de las transferencias por el Gobierno Central, esto a partir de la aplicación de la Ley del 15%, por lo que, la tasa de crecimiento de las transferencias en promedio llegó a ser del 12% y 17% para Municipios y Consejos Provinciales respectivamente.

La tendencia de los ingresos propios es creciente en el período de análisis, pero su peso dentro de los ingresos totales no es similar a las transferencias, en los Municipios, los ingresos propios representaron 30.7%, mientras que en Consejos Provinciales, su peso es muy bajo, 8.3%, debido a sus limitantes de generación de ingresos tributarios y no tributarios.

La generación de ingresos propios de los Municipios, se ha visto disminuida en los últimos años, teniendo como posible causa el que no se haya realizado el esfuerzo fiscal necesario para la recaudación de impuestos, tasas y contribuciones, a pesar de que la ley obliga a los Municipios a actualizar sus catastros, ajustar tarifas impositivas de impuestos prediales y otros impuestos; adicionalmente se debe tomar en cuenta el alto costo político que representaría el mayor cobro de impuestos y tasas.

Los niveles de gasto de inversión en obra pública se han incrementado considerablemente, en promedio su tasa de crecimiento fue de 11.84% para

Municipios y 17.1% para Consejos Provinciales. El sector en el cual más se ha invertido es en vialidad que representó en promedio el 35% en Municipios y 50% en Consejos Provinciales, seguidos por la inversión en servicios básicos, 15% y 5% respectivamente.

Respecto a la hipótesis 2 su cumplimiento es parcial. Los niveles de endeudamiento se han incrementado en el período de análisis, en los Municipios creció en 17% en promedio mientras que en los Consejos Provinciales en 40%. Los recursos provenientes de la banca pública presentan un peso considerable en ambos niveles de gobierno, 39% en Municipios y 49% en Consejos Provinciales, aunque en el caso de los Municipios, este sector no es el principal acreedor como ocurre en los Consejos Provinciales, sino lo son los acreedores extranjeros que en promedio representan 42% del saldo de la deuda. Aunque debe aclararse que la entidad que entrega mayores recursos de la banca pública es el Banco del Estado, seguido del Banco Nacional de Fomento, Banco de la Vivienda, estos dos últimos con aportes marginales.

La carga en el servicio de la deuda no se ha visto impactada significativamente, ya que por ley, el servicio de la deuda no puede ser mayor al 40% de sus ingresos totales. De esta manera, todos los municipios se encuentran en promedio en 3% por lo que su nivel de endeudamiento es controlado. Mientras que, en los Consejos Provinciales tampoco sobrepasan dicho nivel, presentando en promedio un servicio de deuda del 6%.

Con la información obtenida de la presente investigación se da cumplimiento a los objetivos establecidos, es decir se ha analizado el comportamiento, participación y composición de los Ingresos Propios, Transferencias que han recibido, el gasto al que se han destinado estos recursos y el origen de los recursos de endeudamiento que han adquirido.

6.2 Conclusiones

La participación de los Ingresos Propios en los Ingresos Totales de los Municipios presenta una tendencia decreciente en el período 1998 – 2008. Debido a que sus respectivas administraciones no han mejorado los niveles de recaudación de sus ingresos tributarios a pesar de que se realizaron reformas en la ley para que periódicamente aumenten sus ingresos por estos conceptos como por ejemplo: actualizar los catastros urbanos y rurales cada dos años, el avalúo de los predios a precios del mercado y ajustar la tarifa impositiva del impuesto predial. Mientras que los ingresos no tributarios de los Municipios presentan un comportamiento creciente entre los años 1998 y 2008, lo que demuestra que la tendencia decreciente de los ingresos propios se da por la poca recaudación de los ingresos tributarios.

Los Consejos Provinciales presentan una tendencia decreciente con respecto a la participación de sus ingresos propios respecto a sus ingresos totales, debido a la baja recaudación de sus ingresos tributarios y a las limitaciones que tiene este nivel de gobierno para la generación de ingresos, a pesar de que sus ingresos no tributarios ascendieron en el mismo período.

En ambos niveles de gobierno, Municipios y Consejos Provinciales, los ingresos tienen una alta dependencia de las transferencias entregadas por el Gobierno Central y por otros organismos, esta situación se observa en especial en los Consejos Provinciales debido a sus limitaciones de generación de ingresos propios, lo cual restringe a los Municipios y Consejos Provinciales a depender de las transferencias para cubrir sus gastos de inversión y capital que realicen en sus administraciones, ya que por ley, estos ingresos no pueden ser destinados al Gasto Corriente.

Dentro de las transferencias que reciben los Municipios y Consejos Provinciales, la que mayores recursos les entrega es la Ley del 15%, la cual tuvo un incremento considerable hasta el año 2003, cuando el Gobierno Central cumplió

con la asignación completa que estipula esta ley. Mientras que la Ley del FODESEC tuvo un decrecimiento en la participación del total de las transferencias.

Los Gastos de Inversión que realizaron los Municipios y los Consejos Provinciales en el período de análisis componen en promedio el 58.4% del Gasto Total, además presentan un crecimiento constante, especialmente el gasto de inversión en Obra Pública. En los últimos años, el incremento de este rubro ha sido considerable, puesto que el gobierno, como parte de sus políticas económicas, ha destinado mayores recursos para la generación de obras de inversión y se ha facilitado la entrega de recursos desde la banca pública.

El sector de inversión al cual se ha destinado mayores recursos, en Municipios y Consejos Provinciales, en el período 1998 – 2008 es el sector de Vialidad, seguido por la inversión en infraestructura urbana y en Servicios Básicos (que incluyen obras en agua potable, alcantarillado y desechos sólidos). Estos sectores representan más del 50% de los recursos que se destinan para la inversión en obra pública.

Los recursos de endeudamiento que adquirieron los Municipios y Consejos Provinciales han crecido en el período 1998 – 2008. Estos recursos provienen de la banca pública, especialmente del Banco del Estado, y de acreedores externos, estos últimos tienen una participación mayor en el total de los saldos de endeudamiento de los Municipios a partir del 2003.

Respecto a los niveles de endeudamiento que presentan los Municipios y Consejos Provinciales, ninguno alcanza los límites establecidos por la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencias Fiscal, aunque en el 2008, 3 municipios se encuentran cercanos al 100%, estos son: Cuenca, Arenillas y Machala. Mientras que existen 2 Consejos Provinciales que superan el límite de stock de deuda, estos son Guayas y Sucumbios.

Respecto a los límites de servicios de deuda, ningún Municipio ni Consejo Provincial supera el 40% de sus ingresos totales establecidos en la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal., lo que demuestra que, los Municipios y Consejos Provinciales, a pesar de el continuo incremento de su deuda en el período de análisis, no presentan problemas en el manejo y en el pago de sus compromisos.

6.3 Recomendaciones

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados deben mejorar la eficiencia en recaudación y generación de ingresos tributarios y no tributarios, ya que por ley, tienen las facilidades de generar mayores recursos y destinarlos al gasto, en especial al gasto de inversión y de esa manera disminuir la dependencia financiera que estos tienen con las transferencias del Gobierno Central.

Es necesario mejorar los controles en el uso de los recursos transferidos del Gobierno Central hacia los Municipios y Consejos Provinciales, ya que la totalidad de éstos no son utilizados en inversión, sino se destinan para cubrir gastos operacionales administrativos. El Ministerio de Finanzas debe identificar los GADs que incumplen con el uso correcto de las transferencias y aplicar sanciones fuertes. Este proceso lo puede realizar mensualmente, ya que las entidades reportan mes a mes sus estados financieros.

Con la aprobación de la Constitución del 2008, los Municipios y Consejos Provinciales adquieren nuevas competencias y responsabilidades, así como nuevas preasignaciones y transferencias por Ley de parte del Gobierno Central, las cuales se encuentran regularizadas en la Constitución y se incluirán de manera puntual en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización COOTAD, por lo que, es indispensable que, una vez publicada la COOTAD, se establezcan políticas, programas y proyectos que aprovechen las ventajas del nuevo código de manera eficiente y eficaz.

Los Municipios y Consejos Provinciales deben destinar de manera más eficiente los recursos de inversión en obras públicas hacia las necesidades más urgentes de su población. Y planificar de mejor manera sus programas de inversión para poder cubrir con las necesidades de la población en el período de su administración. En caso de que no se culminen los programas, establecer una planificación plurianual para que la administración entrante tenga un precedente y finalice exitosamente los proyectos, en caso de que la administración saliente no haya sido reelecta.

Se debe realizar el seguimiento del endeudamiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, para que no infrinjan con los límites de endeudamiento que se establecen en la ley y que dichos recursos sean destinados a la inversión y no al pago de otras obligaciones contraídas con acreedores en años anteriores.

Los Consejos Provinciales que adquirieron recursos mediante el endeudamiento y que han comprometido su capacidad de pago, deben de implementar un plan de reducción de su deuda, para dar cumplimiento a la ley y no presentar en el futuro problemas de stock de deuda.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

- Cobo C., Manjarres S., Arias H., *“Descentralización Fiscal en el Ecuador”*, 1996
- Constitución Política de la República del Ecuador 1998
- Constitución Política de la República del Ecuador 2008
- De la Cruz R., *“Descentralización: Teoría y Práctica”*, Banco Mundial, 2001

- Fondo Monetario Internacional, *“Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas”*, Fondo Monetario Internacional, Washington, 2001
- Ley Reformativa para la Equidad Tributaria en el Ecuador
- Ley Orgánica Reformativa de la Ley de Régimen Municipal
- Ley de Régimen Provincial
- Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal
- Ministerio de Finanzas, *“Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos del Sector Público”*, 2009
- Ministerio de Finanzas, *“Normativa del Sistema de Administración Financiera”*, 2008
- Salazar A., Gallardo V., Almeida M., Rousseau P., *“Las Finanzas Subnacionales en el Ecuador 1993 – 2008”*, Banco del Estado, 2008
- Shahid Javed Burki, *“Beyond the center: decentralizing the state”*, World Bank, Washington D.C., 1999.

Revistas

- Carrión Fernando, *“La descentralización en el Ecuador de hoy: sus alternativas”*, FLACSO, Revista ICONOS.
- Ivan Fiinot, *“Descentralización, transferencias y desarrollo local, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación económica y social”*, CEPAL, Revista de la CEPAL #86, Agosto 2005.
- Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *“Descentralización Fiscal: Marco Conceptual”*, Serie Política Fiscal, CEPAL, 1993

Papers

- Almeida M., *“Rigidez y Espacio Fiscal en América Latina: Caso Ecuador”*, CEPAL, Chile, 2008.
- Almeida M., Gallardo V., Tomaselli A., *“Gobernabilidad Fiscal en el Ecuador”* Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, Chile, 2006.
- Carpio Patricio, *“La descentralización en el Ecuador: elementos para la discusión”*, FLACSO, Ecuador Dialoga.
- Parreño L., *“Hechos Estilizados de las Finanzas Públicas e Implicancias de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal”*, Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), Bogotá, Julio, 2002.

Tesis

→ Estupiñán R, *“Situación Financiera de los Gobiernos Seccionales y Limitaciones de la Inversión Pública de Municipios y Consejos Provinciales en el período 1998 – 2005”*, PUCE – Quito, Facultad de Economía, Tesis, Noviembre de 2006

Base de Datos

→ Banco del Estado, *“Sistema de Información Municipal”*

→ Ministerio de Finanzas, *“Sistema de información de los Gobiernos Seccionales”*

Páginas Webs

→ <http://www.bancoestado.com>

→ <http://www.conam.gov.ec>

→ <http://www.fao.org/>

→ <http://www.mef.gov.ec>

