

CONTENIDO	PAG.
RESUMEN.....	8
PRESENTACIÓN.....	10
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	11
OBJETIVOS	13
OBJETIVO GENERAL.....	13
OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	13
HIPÓTESIS	14
CAPITULO 1.....	15
1. VISIÓN GENERAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN.	15
1.1. ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN.....	15
1.1.1. ANTECEDENTES.....	15
1.1.2. PRINCIPIOS DE DESCENTRALIZACIÓN.....	19
1.1.3. DEFINICIONES BÁSICAS SOBRE DESCENTRALIZACIÓN.....	25
1.1.4. ÁREAS DE ACCIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN.....	28
1.1.4.1. Descentralización Política.....	28
1.1.4.2. Descentralización Territorial.....	29
1.1.4.3. Descentralización Administrativa.....	31
1.1.4.4. Descentralización Fiscal.....	33
1.1.4.5. Descentralización Económica.....	34
1.1.4.6. Modalidades Mixtas.....	35
1.2. LA DESCENTRALIZACIÓN EN EUROPA.....	36
1.3. LA DESCENTRALIZACIÓN EN ASIA.....	37
1.4. LA DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA.....	38
1.5. LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR.....	41
1.5.1. HISTORIA DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR.....	41
1.5.2. EL CONTEXTO LEGAL Y EL PROCESO ACTUAL DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR.....	46
1.6. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL ECUATORIANA.....	60
CAPÍTULO 2.....	65
2. ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL Y LAS TRANSFERENCIAS ENTREGADAS A LOS MUNICIPIOS EN EL PERIODO 2000-2004.....	65
2.1. ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL.....	66
2.2. INGRESOS VS. GASTOS DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL.....	71
2.2.1 PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS.....	71
2.2.1.1 Crecimiento del Producto Interno Bruto.....	72
2.2.1.2 Inflación.....	73

2.2.1.3 Variación de la Balanza Comercial.....	74
2.2.1.4 Variación de la Tasa de Desempleo.....	75
2.2.1.5 Variación del Precio del Petróleo	76
2.2.2 INGRESOS TOTALES vs. GASTOS TOTALES DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL.	77
2.3.1 INGRESOS TRIBUTARIOS.....	80
2.3.2 TRANSFERENCIAS SECCIONALES	84
CAPITULO 3.....	92
3. ESTRUCTURA FUNCIONAL Y FINANCIAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS DEL ECUADOR.....	92
3.1. ESTRUCTURA FUNCIONAL DE LOS MUNICIPIOS DEL ECUADOR.....	92
3.2. FINANCIAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS DEL ECUADOR.....	94
3.2.1. LAS TRANSFERENCIAS Y SU DISTRIBUCIÓN.....	96
3.2.2. LEGISLACIÓN DE TRANSFERENCIA A LOS MUNICIPIOS	97
CAPÍTULO 4.....	104
4. EVALUACIÓN DE LA CAPACIDAD DE GESTIÓN FINANCIERA DE LOS MUNICIPIOS DEL ECUADOR DURANTE EL PERÍODO 2000-2004.....	104
4.1. TIPOLOGÍA Y JERARQUIZACIÓN DE LOS CANTONES DEL ECUADOR POR MEDIO DEL ANÁLISIS DE COMPONENTES PRINCIPALES	106
4.1.1. DEFINICIÓN DE INDICADORES DE DESARROLLO SOCIAL.....	107
4.1.1.1 Educación.....	107
4.1.1.2 Salud	109
4.1.1.3 Vivienda	111
4.1.1.4 Pobreza.....	114
4.1.2. DETERMINACIÓN Y JERARQUIZACIÓN DE GRUPOS DE CANTONES DE ACUERDO A LOS INDICADORES DE DESARROLLO SOCIAL.....	115
4.1.2.1. Educación	118
4.1.2.2. Salud	119
4.1.2.3. Vivienda	121
4.1.2.4. Pobreza.....	122
4.2. EVALUACIÓN DE LA CAPACIDAD DE GESTIÓN MUNICIPAL EN EL PERÍODO 2000- 2004.....	126
4.2.1. DEFINICIONES DE LAS PRINCIPALES CUENTAS DE INGRESOS Y EGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ECUADOR.....	127
4.2.2. DEFINICIÓN DE LOS INDICADORES DE GESTIÓN FINANCIERA	129
4.2.3. ANÁLISIS DE LOS INDICADORES DE GESTIÓN FINANCIERA.....	131
4.2.3.1. Período 2001-2002.....	132
4.2.3.2. Período 2003-2004.....	133
4.3. ANÁLISIS GLOBAL DEL DESARROLLO SOCIAL Y DE LA CAPACIDAD DE GESTIÓN FINANCIERA DE LOS CANTONES DEL ECUADOR EN LOS AÑOS 2000-2004.....	136

CAPITULO 5.....	139
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	139
5.1. COMPROBACIÓN DE LAS HIPÓTESIS	139
5.2. CONCLUSIONES.....	140
5.3. RECOMENDACIONES	142
BIBLIOGRAFÍA	146
LIBROS.....	146
INSTITUCIONES.....	150
ARTICULOS	151
INTERNET.....	152

LISTA DE ANEXOS

	PAG.
ANEXO 1	154
ANÁLISIS MULTIVARIANTE	
ANEXO 2	164
RESULTADOS TOTALES DEL IDE	
ANEXO 3	168
RESULTADOS TOTALES DEL IDS	
ANEXO 4	172
RESULTADOS TOTALES DEL IDV	
ANEXO 5	176
RESULTADOS TOTALES DEL IDP	
ANEXO 6	180
RESULTADOS TOTALES DEL ID	
ANEXO 7	183
RESULTADOS TOTALES DE LOS PROMEDIOS DE LOS INDICADORES FINANCIEROS DEL PERÍODO 2001-2002	
ANEXO 8	186
RESULTADOS TOTALES DE LOS PROMEDIOS DE LOS INDICADORES FINANCIEROS DEL PERÍODO 2003-2004	
ANEXO 9	190
PROMEDIOS DE GESTIÓN FINANCIERA TRANSFORMADOS Y SU POBLACIÓN	
ANEXO 10	195
CORRELACIÓN ENTRE LOS PROMEDIOS TRANSFORMADOS DEL 2001-2002 Y 2003-2004	

LISTA DE CUADROS

	PAG.
CUADRO NO. 1	70
INGRESOS VS. GASTOS DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL	
CUADRO NO. 2	86
TOTAL DE TRANSFERENCIAS MUNICIPALES POR PROVINCIAS	
CUADRO NO. 3	87
TOTAL DE TRANSFERENCIAS MUNICIPALES POR PROVINCIAS PER. CÁPITA	
CUADRO NO. 4	90
CORRELACIÓN DE PEARSON CON RESPECTO A LAS TRANSFERENCIAS PROVINCIALES	
CUADRO NO.5	90
CORRELACIÓN DE PEARSON CON RESPECTO A LA POBLACIÓN PROVINCIAL	
CUADRO NO. 6	90
CORRELACIÓN DE PEARSON CON RESPETO A NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS	
CUADRO NO. 7	119
INDICADOR DE DESARROLLO SOCIAL DE EDUCACIÓN	
CUADRO NO. 8	119
INDICADOR DE DESARROLLO SOCIAL DE EDUCACIÓN - CANTONES CARACTERÍSTICOS	
CUADRO NO. 9	121
INDICADOR DE DESARROLLO DE SOCIAL DE SALUD	
CUADRO NO. 10	121
INDICADOR DE DESARROLLO DE SOCIAL DE SALUD - CANTONES CARACTERÍSTICOS	
CUADRO NO. 11	122
INDICADOR DE DESARROLLO DE SOCIAL DE VIVIENDA	
CUADRO NO. 12	122
INDICADOR DE DESARROLLO DE SOCIAL DE VIVIENDA - CANTONES CARACTERÍSTICOS	
CUADRO NO. 13	123
INDICADOR DE DESARROLLO DE SOCIAL DE POBREZA	
CUADRO NO. 14	123
INDICADOR DE DESARROLLO DE SOCIAL DE POBREZA - CANTONES CARACTERÍSTICOS	
CUADRO NO. 15	124
INDICADOR GLOBAL DE DESARROLLO SOCIAL	

CUADRO NO. 16..... 132
INDICADORES DE CAPACIDAD DE GESTIÓN FINANCIERA PERÍODO 2000-2001

CUADRO NO. 17..... 133
INDICADORES DE CAPACIDAD DE GESTIÓN FINANCIERA PERÍODO 2003-2004

LISTA DE GRÁFICOS

	PAG.
GRÁFICO NO. 1	71
CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO	
GRÁFICO NO. 2	72
INFLACIÓN	
GRÁFICO NO. 3	73
VARIACIÓN DE LA BALANZA COMERCIAL	
GRÁFICO NO. 4	74
VARIACIÓN DE LA TASA DE DESEMPLEO	
GRÁFICO NO. 5	75
VARIACIÓN DEL PRECIO DEL PETRÓLEO	
GRÁFICO NO. 6	76
INGRESOS TOTALES VS. GASTOS TOTALES DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL	
GRÁFICO NO. 7	77
INGRESOS TRIBUTARIOS VS. TRANSFERENCIAS SECCIONALES	
GRÁFICO NO. 8	79
INGRESOS TRIBUTARIOS	
GRÁFICO NO. 9	80
TRANSFERENCIAS SECCIONALES	
GRÁFICO NO. 10	84
TRANSFERENCIAS SECCIONALES VS. TRANSFERENCIAS MUNICIPALES	
GRÁFICO NO. 11	87
TRANSFERENCIAS MUNICIPALES POR PROVINCIA	
GRÁFICO NO. 12	1177
GRÁFICO DE DISPERSIÓN DE LOS FACTORES DEL INDICADOR DE DESARROLLO SOCIAL DE EDUCACIÓN.	

RESUMEN

La finalidad de esta investigación es proporcionar una descripción de la situación actual de la Descentralización Fiscal del Estado ecuatoriano, así como proveer una evaluación de la Capacidad de Gestión Financiera Municipal en el período: 2000-2004 como base para identificar fuentes de mejoramiento de dichos procesos.

Para la realización de esta investigación se identificarán los principios generales y los conceptos básicos de la descentralización del Estado en Europa, Asia, América Latina y particularmente del caso ecuatoriano. En el caso ecuatoriano haremos un breve recorrido histórico sobre el proceso de descentralización hasta llegar a su situación actual. Además de una investigación completa sobre la descentralización fiscal en el Ecuador.

Con el fin de conocer de donde proviene el financiamiento de los Municipios es necesario a) realizar un análisis del Presupuesto del Gobierno Central y las transferencias entregadas a los Municipios b) conocer la estructura funcional y la legislación de las asignaciones a los Municipios.

Para lo cual acudiremos a fuentes bibliográficas de autores reconocidos como: Aghom Gabriel, Barrera Augusto, Carrión Fernando, Ojeda Lautaro, Boisier Sergio, Klauer Alfonso, Frank Jonás, Hurtado Osvaldo.

Y a información otorgada por instituciones como: Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM), Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Observatorio fiscal, entre otras.

Para realizar la evaluación de la Capacidad de Gestión Financiera Municipal recurriremos a la construcción de Indicadores de Desarrollo Social que están compuestos por los principales Indicadores Sociales que existen en el país y que se

refieren a salud, educación, pobreza y vivienda; indicadores que mediante el Análisis de Componentes Principales darán lugar a una tipología de cantones.

Luego se elaborará una estructura de ingresos y egresos que posteriormente servirán para realizar un análisis porcentual entre ellos; para posteriormente elaborar y analizar los Indicadores de Gestión Financiera de acuerdo a los grupos de cantones que anteriormente se establecieron. Indicadores de Liquidez, Autosuficiencia, Autonomía, Dependencia, Capacidad de Inversión entre otros servirán para realizar la Evaluación de la Capacidad de Gestión Financiera Municipal, basándose en los lineamientos que determinan las Finanzas Corporativas a través de sus criterios de eficiencia, sostenibilidad y rentabilidad.

Los datos anteriores tienen como fuente principal el programa informativo del Sistema de Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador versión 3.5, los Censos de Población y Vivienda de 1990 y del 2001, Encuestas de Condiciones de Vida, Estadísticas Vitales, Encuestas DANS sobre nutrición, Recursos y Actividades de Salud con respecto a los Indicadores Sociales; y con respecto a datos municipales y del Gobierno Central, el Ministerio de Economía y Finanzas, principalmente del departamento de Tesoro Nacional y el departamento de Contabilidad Gubernamental, además el SIGEF.

PRESENTACIÓN

La investigación presentada pretende entregar una herramienta estratégica de evaluación de la Capacidad de Gestión financiera Municipal en el período: 2000-2004 en el marco de la Descentralización Fiscal del Estado ecuatoriano, para obtener un enfoque más amplio y claro del tema, basándonos en datos actualizados.

En el Ecuador el tema de la Descentralización ocupa un lugar destacado en la discusión de la realidad nacional actual, ya que tiene como objetivo fundamental mejorar las condiciones de vida de la población, a través de un manejo adecuado de la transferencia de poder, recursos y competencias, desde el Gobierno Central hacia los Municipios; intenciones positivas que, sin duda, merecen ser objeto de estudio.

A nivel teórico este contenido es significativo ya que es preciso establecer conceptos básicos para el análisis de los procesos de desarrollo y contribuir con ello a los Municipios a edificar condiciones adecuadas para lograr implantar procesos de gestión sostenidos. Es importante resaltar que el principal aporte de esta investigación es, el procesamiento de información actualizada para mantener un seguimiento constante de los avances y dificultades que pudiera presentar la Gestión Financiera Municipal.

A nivel práctico este texto es un instrumento dirigido a autoridades, actores locales y demás entidades, para que puedan evaluar si sus procesos tienen capacidad y continuidad.

En el aspecto económico, su enfoque está en la evaluación y, por ende, se concentra en describir la situación actual para conducir los procesos de Descentralización Fiscal, más que en los resultados mismos del desarrollo. La evaluación de estos resultados es una tarea paralela, complementaria y necesaria que debe realizarse, ya que es útil para modificar la situación económica tanto del Gobierno Central como de los Municipios.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

A nivel mundial, históricamente la centralización ha sido la forma institucional de organización del Estado y ha concentrado en los Gobiernos nacionales todas o la mayor parte de las funciones políticas, administrativas y económicas del país, que intenta solucionar los problemas económicos y sociales de las naciones. En las últimas décadas, la actitud centralista del Estado, conlleva una crítica teórica, que guía a la discusión de la conveniencia o no del modelo al punto que se llega a afirmar que perjudica a las regiones, provincias, ciudades y pueblos ya que no responde a las necesidades reales de los diferentes sectores.¹

También se afirma que los efectos y manifestaciones del centralismo son percibidos constantemente especialmente en las provincias o cantones que no disponen de grupos de presión económicos lo suficientemente poderosos como para que los entes centrales atiendan sus necesidades y demandas, que se encuentran incluso en forma explícita en las constituciones nacionales.

De esta manera el centralismo ha estado presente en todos los ámbitos económico, político, social y administrativo. En este contexto Carrión señala que “Económicamente se manifiesta en una distribución de recursos inequitativa y poco solidaria, la gestión de recursos públicos se realiza en forma poco eficiente; políticamente se expresa a través de un sistema poco representativo y participativo; socialmente incrementa las desigualdades ya que margina y excluye; administrativamente se percibe a través de la deficiente calidad de los servicios ya que las decisiones son tomadas al margen de las necesidades reales de la sociedad; territorialmente inequitativa ya que profundiza los desequilibrios en los distintos niveles”².

¹ “El centralismo entendido como la concentración en el Gobierno nacional de todas, o buena parte, de las funciones políticas y administrativas de un Estado así como de sus recursos económicos, en perjuicio de regiones, provincias, ciudades y pueblos en América Latina.” CORONEL, César; ROSENFELD, Alex; BULLER, Eduardo; “Descentralización y Gobiernos Municipales”, La Huella Editores, 1ra. Ed., Quito, 1993.

² CARRION, Fernando, “Procesos de descentralización en la Comunidad Andina”, FLACSO, Quito, 2003, p. 17.

Debido a los problemas que existen en este Estado centralizado, comienza a debatirse la teoría de la descentralización que significa la transferencia permanente de funciones y recursos desde el Gobierno Central a los Gobiernos Seccionales³. Este es un proceso que debido a la relativa cercanía de las estructuras gubernamentales descentralizadas, permite ofrecer condiciones favorables para identificar los problemas relevantes que la población considera prioritarios. La administración descentralizada de los recursos permite un empleo apropiado de los mismos. La proximidad de la población facilita procesos de rendición de cuentas y de participación en la ejecución de obras.

Sin embargo, existen críticas a la aplicación de la descentralización, pues la insuficiente calidad de las administraciones de los Gobiernos seccionales y de su personal, puede hacer fracasar los esfuerzos descentralizadores, pues es una realidad que en los organismos seccionales existe un déficit de personal calificado y de infraestructura material de la administración pública, lo que podría conducir incluso a prácticas de corrupción.

La descentralización promueve un fortalecimiento de los Municipios, son éstos los entes administrativos que llegan a las más apartadas localidades y los que tienen un mayor contacto con los ciudadanos y los problemas diarios de la comunidad, pues a su cargo están o pueden estarlo, el suministro de servicios básicos, educación, transporte, recreación, protección del medio ambiente tan demandados por los habitantes de ciudades y comunidades.

En razón de ello se manifiesta en general que es fundamental mejorar a) su capacidad de gestión e b) incrementar sus recursos económicos⁴. Con respecto al primer punto son precisos los programas de capacitación y modernización administrativas, además de un claro conocimiento de la realidad local, a fin de superar las ineficiencias municipales. Para el segundo punto hace falta una reforma

³ "Concibe la descentralización como una estrategia de relegitimación del Estado y de estabilización del sistema político a través de la cual se traspasaría la gestión de los servicios y responsabilidades estatales a los Gobiernos locales". OJEDA, Lautaro,

"Aspectos conceptuales, dudas y desafíos de la descentralización", AME/GTZ, Quito, 2005, p.56.

⁴ CARRION, Fernando, Ob. Cit.

fiscal que otorgue a los Gobiernos municipales un mayor acceso a los ingresos públicos, ya que sin recursos propios y seguros de autonomía municipal la descentralización se convierte en una simple retórica.

OBJETIVOS

Este trabajo presenta un problema de carácter multidimensional que requiere abordar varios puntos en busca de realcanzar un mismo horizonte. A continuación se especifican los objetivos de los que se dará cuenta en los próximos capítulos.

OBJETIVO GENERAL

Esta investigación tiene por finalidad evaluar la Gestión Financiera de los cantones del Ecuador, utilizando datos del período del año 2000 al año 2004 como base para identificar fuentes de mejoramiento de dicho proceso, en el marco de la Descentralización Fiscal del Estado ecuatoriano.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Estudiar los procesos de descentralización del Estado a nivel mundial y ecuatoriano, así como el desarrollo que dicho proceso ha tenido en los últimos años.
- Analizar la conformación del Presupuesto del Estado en el Gobierno Central y las asignaciones otorgadas a los Municipios.
- Analizar la Estructura Funcional y el Financiamiento de los Municipios del Ecuador.
- Evaluar la Capacidad de Gestión Financiera Municipal en el período: 2000 – 2004.

HIPÓTESIS

El tema expuesto establece una problemática que ha supuesto abordajes hipotéticos, que mantienen una misma unidad analítica. En este sentido la investigación determina las siguientes hipótesis; la primera mantiene una relación estrecha con el objetivo general de este estudio y la segunda abarca los objetivos específicos antes planteados:

- Las Transferencias entregadas a los Municipios durante el período 2000-2004 no ha mejorado la Capacidad de Gestión Financiera Municipal de los cantones del Ecuador.
- Los Municipios de las grandes ciudades del Ecuador son más eficientes que aquellos que pertenecen a cantones pequeños.

CAPITULO 1.

1. VISIÓN GENERAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN.

1.1. ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN.

1.1.1. ANTECEDENTES.

A nivel mundial el centralismo estuvo presente incluso en las más antiguas civilizaciones de la humanidad como son los Sumerios y Acadios asentados en Mesopotamia. Durante el período de 2334-2279a.C. estas civilizaciones estuvieron bajo una misma administración.⁵ Sin embargo, la base del Estado eran las zonas de predominio Acadio cuya administración se basó en una monarquía fuerte y unitaria. Es decir que las decisiones eran tomadas por la autoridad máxima que en este caso era el administrador del patrimonio del dios local.

Más tarde los griegos de la misma manera hicieron prevalecer una figura de administración centralizada en todas las Repúblicas existentes en Grecia, a tal punto que Esparta (650-620 a.C.) tenía carácter absoluto, se decía que el Estado de Esparta era únicamente un cuartel, en cambio en Atenas (478-447 a.C.) se permitía mayor campo a la libertad individual.⁶

Y a finales del siglo XVII el mayor apogeo de la centralización se puede observar en Francia⁷ en donde tanto la monarquía como la revolución, el Imperio y la República fueron eminentemente centralistas ya que le otorgaron una excesiva superioridad al Estado.

⁵ CUENCA, José, "Historia Universal", Grupo editorial Océano, Barcelona, 2000, p.45

⁶ CUENCA, José, Ob. Cit., p.50.

⁷ CUENCA, José, Ob. Cit., p.52.

Véliz manifiesta que América Latina poseía una “cultura centralista”⁸, debido a que no se presentaron cambios representativos como los ocurridos en Europa donde se efectuaron cuatro fenómenos significativos que son: un cambio social como el provocado por la Revolución Industrial, un cambio político como el provocado por la Revolución Francesa, un cambio religioso como el provocado por la Reforma, y finalmente, un sistema de reparto territorial del poder. La falta de dichos cambios habría creado el ambiente propicio para el centralismo latinoamericano.

Más tarde, con la independencia latinoamericana de la corona española, únicamente hubo un cambio de nombre de patrono-español a padre-Estado. Al respecto Boisier dice: “la mentalidad dependiente rural dará paso, sin solución de continuidad, a la mentalidad dependiente urbana, por ausencia de un proceso de socialización. Parece obvio que la dependencia desea carnalmente al centralismo y a la inversa”⁹.

A nivel nacional, en el Ecuador a lo largo de la época republicana desde 1830¹⁰ se ha ido dando un proceso de centralización, esto es una concentración de la función de asignación de bienes públicos en el Gobierno central, con poca autonomía y participación de los Gobiernos seccionales en el desarrollo económico del país.

Cabrera manifiesta que “esta corriente centralista ha hecho que la mayoría de Municipios no tengan políticas de desarrollo, así como la existencia de falta de mecanismos de control, de una deficiente administración de recursos, dando lugar a su despilfarro, privilegiando intereses de sectores económicos – sociales particulares. De igual manera se ha rezagado una de las principales funciones de los Municipios que es el de ser un vínculo entre el Gobierno central y la participación social con la finalidad de concertar intereses en bien de la comunidad”.¹¹

Así la organización administrativa de los Estados a lo largo de la historia ha estado dirigida por Estados Unitarios. En donde “toda la autoridad legislativa reside en un

⁸ VÉLIZ, C., “La tradición centralista de América Latina.”, Ariel, Barcelona, 1984, p.5.

⁹ BOISIER, Sergio, “Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente.”, *Revista Eure*, N° 90, Santiago de Chile, septiembre 2004, p. 31.

¹⁰ Thema equipo editorial, “Diccionario Enciclopédico Rezza”, San Martín y Domínguez Editores, México, 2001, p. 369.

¹¹ Según altavista.com en la reseña que recogió de Cabrera. Ver altavista.com, agosto 2005, <http://www.cordes.org/s7/descen/descen.shtml>.

órgano legislativo supremo cuya jurisdicción abarca todo el país; puede haber órganos legislativos locales, pero sólo con el consentimiento del órgano nacional.”¹² Y según Coronel, la centralización “es entendida como la fórmula para mantener la unidad del Estado, inicialmente, y posteriormente con el objeto de organizar la planificación del país en forma coordinada”¹³

Por otro lado autores como Alexis de Tocqueville¹⁴ en su libro “La democracia en América”, afirma que: “La extrema centralización del poder político acaba por debilitar a la sociedad y, a la larga, al propio Gobierno. Pero no niego que una fuerza social centralizada esté capacitada para ejecutar fácilmente, en tiempos y lugares dados, grandes empresas”.¹⁵

Así como en el centralismo desde tiempos remotos estuvo presente, la descentralización, por ejemplo en el Imperio Romano (753 a.C.- 27 a.C.)¹⁶, se hizo notar con el establecimiento de una institución denominada Municipium, mediante la cual se permitía el autogobierno de las ciudades conquistadas, por parte de representantes nativos, para entender los asuntos locales bajo estricta supervisión y control, con el propósito de facilitar la dominación y el cobro de tributos.

En la edad media, el Gobierno local y las magistraturas populares, que al ser anticesaristas (anticentralista) se orientan a una administración descentralizada, con el aval del cristianismo que promulga la fraternidad expresada a través de corporaciones y libertades. El germanismo que promovía la misma democracia, excluyendo toda idea del poder central.

En el último siglo ante los cambios políticos ocurridos como el colapso de la Unión Soviética y la caída del muro de Berlín, se ha intensificado el debate sobre el rol que

¹² OJEDA, Lautaro, “La Descentralización en el Ecuador”, Editorial Abya – Yala, Quito, 2000, p. 29.

¹³ CORONEL, César; ROSENFELD, Alex; BULLER, Eduardo; “Descentralización y Gobiernos Municipales”, La Huella Editores, 1ra. Ed., Quito, 1993, p. 181.

¹⁴ Abogado, diplomático y político francés del siglo XIX, a quien muchos consideran el padre de la descentralización occidental.

¹⁵ BOISIER, Sergio, “Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente.”, Revista Eure, Nº 90, Santiago de Chile, septiembre 2004, p. 28.

¹⁶ CUENCA, José, Ob. Cit, p. 56.

debe desempeñar el Estado con el control y uso de los recursos y la participación ciudadana en el desarrollo de cada región.

Con referencia a esta inquietud uno de los teóricos más importantes de la descentralización, quién sustentará parte de nuestro estudio, Dennis Rondinelli mira a la descentralización como "La transferencia de responsabilidades de planificación gerencia, recaudación y asignación de recursos desde el Gobierno central y sus agencias a unidades territoriales"¹⁷.

Una de las alternativas dadas por diversos organismos internacionales para la transformación integral del sector público es la descentralización. La cual se origina en los años ochenta con el llamado "Consenso de Washington"¹⁸. Dicho consenso propuso el retorno a la disciplina fiscal y el buen manejo monetario, así como la apertura de las economías hacia el libre mercado, también se emprenden reformas del Estado, las cuales comienzan con la privatización, y los primeros pasos hacia la descentralización.

Para Jonás Frank el proceso de descentralización en el Ecuador parte desde 1950, "En la época de los años 50 y 60 la descentralización no era vista como una estrategia con la cual se transfieren recursos políticos, financieros y administrativos a los Gobiernos locales. Por lo contrario, era debatida en función de la política económica que se dictaba desde Quito y con la cual o la sierra o la costa lograban perder su posición e influencia. Signo de ello son los clamores para la adopción de un sistema federal que surge en Guayaquil en el año 1959 y que ya tenía antecedentes parecidos al del año 1939"¹⁹

¹⁷ RONDINELLI, Dennis, "Método Aplicado de Análisis Regional: La Dimensión Espacial de la Política de Desarrollo", Banco Central Hipotecario, Colombia, 1988, p.23.

¹⁸ "A principios de la década de los noventas, John Williamson sintetizó en 10 proposiciones el consenso de los organismos multilaterales en cuanto a la política económica requerida para América Latina: Disciplina fiscal; Redirección del gasto público hacia la atención básica en salud, la educación primaria e infraestructura; Reforma tributaria; Liberalización de las tasas de interés; Tipos de cambio competitivos; Liberalización comercial; Liberalización de la inversión extranjera directa; Privatización; Desregulación Y Seguridad jurídica." Según caatec.org. Ver caatec.org, agosto 2005, <http://www.caatec.org/programa.html>

¹⁹ JONAS, Frank, "La Ruta Crítica de la Descentralización en el Ecuador (1950-2001)", Cd. CONAM, Quito, 2003, p.17.

1.1.2. PRINCIPIOS DE DESCENTRALIZACIÓN.

El examen de la lógica y aplicación de la descentralización es complicado, debido a la gran variedad de concepciones que una transformación de este tipo requiere.

Para Aghón de manera general la descentralización se puede definir 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.”²⁰

Los aspectos que plantean los procesos de descentralización difieren de un sistema unitario a un federal. En el primero, el Gobierno central controla las facultades de otros niveles del Gobierno. Y en el segundo, (donde el poder político está dividido entre un Gobierno central y varios Gobiernos provinciales), las facultades de los Gobiernos provinciales surgen de la constitución y no están sujetos a cambios, a voluntad del Gobierno central.

El soporte conceptual y empírico de la descentralización proviene principalmente de la ciencia política, de la economía y de la administración.

Así tenemos a Rondinelli, Nellis y Cheema,²¹ que aportan un marco conceptual donde se integra la teoría económica de la opción pública. Estos autores definen a la descentralización como la transferencia de responsabilidades en la planificación, gestión, obtención y distribución de recursos, desde el Gobierno central y sus organismos hacia las unidades en el terreno de organismos gubernamentales, unidades o niveles subordinados del Gobierno, autoridades o corporaciones públicas semiautónomas de mayor presencia, autoridades regionales o funcionales, u organizaciones no gubernamentales privadas y voluntarias.

²⁰ AGHÓN Gabriel, “Descentralización Fiscal: Marco Conceptual”, Serie Política Fiscal, No. 44, Naciones Unidas/CEPAL, Santiago de Chile, 1993, p.8.

²¹ RONDINELLI, Dennis; John NELLIS y Shabbir CHEEMA: “Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience”, World Bank, World Bank Staff Working Papers, No. 581, 1984.

En relación a esta última clase de instituciones, la descentralización puede ser vista también como una circunstancia en la que los bienes y servicios públicos son suministrados por el mercado, acogiendo las preferencias manifestadas por los individuos; es decir que la privatización logra ser planteada como una forma de descentralización.

Para Klugman,²² otro concepto generalizado de descentralización es que se trata de un cambio en la gobernabilidad de los altos mandos hacia abajo, por una gobernabilidad de abajo hacia arriba. Mientras que con frecuencia esto es válido, la descentralización es más compleja que esto e incluye al menos tres formas diferentes. La descongestión: la transferencia de la responsabilidad administrativa, en funciones específicas, a los niveles más bajos dentro de la burocracia del Gobierno central; la delegación: la transferencia de la responsabilidad gerencial, en funciones específicas, a otras organizaciones públicas por fuera del control normal del Gobierno central, ya sea a los Gobiernos provinciales o locales o a compañías o corporaciones del Gobierno; y el traspaso: la transferencia de la responsabilidad de la gobernabilidad, en funciones específicas, a niveles subnacionales, ya sea de propiedad pública o privada, que primordialmente se encuentran por fuera del control directo del Gobierno central.

Para Ferguson²³ la mayor parte del interés en la descentralización se basa en el concepto de que puede mejorar la equidad a través de la delegación de la administración y/o el traspaso de la gobernabilidad del Gobierno central a las comunidades locales y por tanto permite abordar las metas del alivio de la pobreza y de la ordenación forestal sostenible. Asimismo, podría cumplir con las metas de la conservación de las culturas étnicas o la ayuda a los grupos minoritarios que se encuentran en mayor desventaja.

El debate que gira alrededor de la descentralización propone un cambio en la estructura social, que incluye a todo la esfera política y social de una nación, una

²² Klugman J., 1994. Decentralization: a survey of literature from a human development perspective. UNDP Occasional Paper.3. hdr.undp.org/docs/publications/ocational_papers/oc.3g.htm

²³ Ferguson I., 1996. Sustainable forest management. Oxford University Press, Melbourne, Australia.

nueva propuesta social. Al respecto Work dice: “La descentralización es mucho más que una reforma del sector público, de la administración o del funcionalismo. Envuelve el papel y las relaciones de todos los actores societales, sean gubernamentales, del sector privado o de la sociedad civil.”²⁴ En este sentido, un argumento sólido a favor de la descentralización puede afincarse en el terreno de la eficiencia social si las preferencias y necesidades locales se manifiestan efectivamente y se encuadran dentro de la combinación de resultados que desea la comunidad.

En torno a la descentralización de funciones y recursos financieros entre varios niveles territoriales, se exhibe la Teoría del Federalismo Fiscal, que tiene como sus principales exponentes a Musgrave y Oates,²⁵ para quienes el Estado es el encargado de asumir las tareas fundamentales en el ámbito económico, desempeña la función redistributiva y de estabilización y comparte con los niveles subcentrales la provisión de los bienes sociales. La atribución de la planificación general de la economía al Estado implica que es el Gobierno central quien asume las funciones de estabilización y redistribución, al tiempo que orienta las decisiones y los comportamientos de las otras Administraciones territoriales y el resto de los agentes productivos.

En el esquema clásico de Musgrave,²⁶ se reconoce que los Gobiernos tienen tres funciones básicas: la estabilidad macroeconómica, la redistribución del ingreso y la asignación de recursos.

La función de *estabilidad macroeconómica* debe ser asumida por el Gobierno nacional por varios motivos. En primer lugar, debido a la integración de los mercados de bienes y de factores y al ámbito geográfico, usualmente reducido de los Gobiernos subnacionales, los esfuerzos estabilizadores se desvanecen o se

²⁴ Work, R., “Decentralization, governance and sustainable regional development”, Greenwood Publishers: New Regional Development Paradigms, 2001, p.8.

²⁵ Los trabajos clásicos e influyentes son: TIEBOUT Charles, “A Pure Theory of Local Expenditures”, *Journal of Political Economy*, 64, 1956, pp. 416-424; MUSGRAVE Richard, “The Theory of Public Finance: A Study of Public Economy”, New York: McGraw Hill, 1959; OATES Wallace, “Fiscal Federalism”, Hampshire: Gregg Revivals, 1993.

²⁶ MUSGRAVE Richard, “The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy”, New York: Mc Graw Hill, 1959.

trasladan a otras localidades. Por otro lado, no se cuenta con los instrumentos necesarios para lograr esta estabilidad por la inexistencia de tipos de cambio interregionales y la necesidad de tener impuestos manejados en el nivel nacional por razones de economías de escala, tal como ha sido tratado en el capítulo anterior.

La función de *redistribución del ingreso* también debe ser manejada por el Gobierno nacional, dado que los intentos de los Gobiernos subnacionales por lograr una redistribución de ingresos dentro de sus fronteras llevaría a una distorsión de la asignación de recursos, que, a su vez, generaría impactos negativos dentro de sus fronteras debido a la alta integración de los mercados de bienes y de factores.

La función de *asignación eficiente de recursos*, en cambio, sí debería ser compartida por el Gobierno central y los Gobiernos subnacionales, ya que se lograrían distintas asignaciones de bienes y servicios que reflejen mejor las preferencias de los pobladores de las distintas regiones.

La asignación de las responsabilidades de gasto a los Gobiernos subnacionales es, por lo tanto, la piedra angular en el proceso de descentralización. Es decir, los diferentes niveles del Gobierno deberían decidir en qué, en dónde y cuánto se gasta según los distintos criterios que serán evaluados más adelante. Los beneficios de otorgar poderes a los Gobiernos subnacionales se basan en el logro de una mayor eficiencia del gasto público, aunque, tanto en el nivel teórico como en el práctico, existe el peligro de deteriorar las finanzas públicas. Por un lado, los beneficios y costos de la descentralización ya han sido extensamente discutidos en la primera parte de este trabajo. Por otro lado, en cuanto al riesgo de estabilidad macroeconómica por el proceso de reasignación de responsabilidades de gasto, habría que resaltar que tanto en países de América Latina como en otros países con economías en transición, se cometieron graves errores al avanzar en la descentralización tributaria y financiera, sin haber asignado previamente responsabilidades de gasto, lo cual derivó en problemas fiscales en el nivel agregado.

Alexis de Tocqueville, concluye "El sistema federal, fue creado con la intención de combinar las diferentes ventajas que resultan de las grandezas y pequeñezas de las naciones".²⁷

Boisier, afirma que "detrás de la descentralización existe otra fuerza que tiene que ver con la lógica de la globalización: no se puede ser competitivo en el mundo actual con estructuras centralizadas porque no poseen la velocidad requerida ahora. En otras palabras, la apertura externa de la globalización obliga forzosamente a una apertura interna de carácter político".²⁸

Según lo plantea Tocqueville con la descentralización política territorial, se da cuando las comunidades territoriales subnacionales tienen competencias para definir su respectivo gasto público y los recursos con que éste será financiado, a través de procesos democráticos. Este argumento fue confirmado posteriormente por Oates,²⁹ con su conocido teorema de la descentralización: cuando las preferencias pueden ser geográficamente diferenciadas, las asignaciones serán más eficientes si se descentraliza políticamente el proceso, en correspondencia con esa diferenciación. Habría que agregar que tales asignaciones serán más eficientes que las centralizadas sólo si son efectuadas bajo condiciones de funcionamiento democrático equivalentes o superiores a las centralizadas. Si las asignaciones descentralizadas fueran realizadas en condiciones democráticas inferiores a las centralizadas podría haber incluso una pérdida en términos de eficiencia. En segundo lugar: las preferencias generales deben primar sobre las territoriales: la descentralización no sólo debe responder a intereses territoriales diferenciados sino resultar una solución más eficiente en términos de intereses generales.

²⁷ TOCQUEVILLE Alexis, "La democracia en América", México, Fondo de Cultura Económica, 1978, p.76.

²⁸ BOISIER, Sergio, "Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente.", Revista Eure, N° 90, Santiago de Chile, septiembre 2004, p. 33.

²⁹ OATES, William y SCHWAB, Robert, "Economic Competition Among Jurisdictions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing?", Journal of Public Economics, No. 35, 1988.

El proceso de descentralización se concibe, también, “como un mecanismo que contribuye a la modernización del Estado, principalmente por la reducción de las distancias entre la toma de decisiones y los ciudadanos, reforzando la pertinencia, focalización, eficacia y eficiencia de aquéllas, reduciendo la burocracia innecesaria y aumentando la eficiencia en el uso de los recursos y el gasto público en los niveles subnacionales, ampliando la prestación de servicios básicos que mejoren las condiciones de vida de la comunidad. En esta perspectiva, el proceso de descentralización tiene resultado, sí reduce la distancia física y psicológica de actitud, entre la administración y el usuario.”³⁰ Es decir psicológicamente incentiva a ambas partes a reducir la corrupción ya que existe un mayor control, además el usuario siente confianza en la autoridad administrativa al obtener buenos resultados de su gestión; y físicamente por la cercanía que existe entre el usuario y la administración.

En teoría el modelo de Estado descentralizado permite el acercamiento entre ciudadanía y Estado coparticipando en su desarrollo, así como enfrentar las reglas de un mundo globalizado, donde la flexibilización y rapidez en la toma de decisiones tendientes a cambios estructurales son indispensables para un desarrollo sostenible.

Los objetivos de la descentralización son el buen Gobierno, cuyas características son una mayor eficiencia y equidad, transparencia, responsabilidad y participación de la población; el desarrollo equilibrado y sostenible; y el empoderamiento de la gente. El factor principal consiste en lograr un equilibrio apropiado entre el empoderamiento de la población a diferentes niveles geográficos, (por ejemplo, nacional frente a distrital), o en diferentes comunidades locales.

El diseño cuidadoso y la elaboración de la base jurídica de la descentralización es un precursor deseable para el cambio, para garantizar que los derechos y responsabilidades se definan con claridad y se basen en consultas adecuadas,

³⁰ Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo de la República de Chile, “Bases de la Política de Descentralización”, Documento de Trabajo, 2003, p.18.

sanciones, procedimientos para presentación de reclamaciones y sistemas para su ejecución y control.

Las medidas de descentralización, especialmente aquellas que comprenden el traspaso, requieren abordar la corrupción sistemática en las estructuras tanto existentes como potenciales antes de iniciar el cambio para garantizar que la corrupción no se desplace simplemente a otros niveles del Gobierno.

La información es vital para la operación de una democracia moderna y se precisa prestar mayor atención al fomento de la información sobre las metas y estrategias de descentralización, a través de los medios y otras formas de divulgación, con miras a brindar asistencia en la solución de conflictos. La creciente importancia de los medios nacionales puede llevar a un retroceso parcial de la descentralización especialmente en los sistemas federales.

La descentralización no es una panacea, ni tampoco es siempre eficiente o equitativa. Es una forma de mejorar la gobernabilidad democrática y al hacerlo, puede ayudar a mejorar las condiciones de vida de la población, pero no es una medida suficiente. La descentralización es un proceso a largo plazo, que se debe realizar por etapas.

1.1.3. DEFINICIONES BÁSICAS SOBRE DESCENTRALIZACIÓN.

Para entender de mejor manera el entorno general de la descentralización es necesario precisar conceptos de los términos fundamentales que abarca el proceso descentralizador, para lo cual se presentan citas bibliográficas de diversos autores que definen los conceptos considerados esenciales.

Autonomía. Borja: “Desde el punto de vista etimológico, se llama autonomía la sociedad o entidad que se rige por su propia ley, es decir, que no depende de una

norma que no sea la suya. Los entes autónomos gozan de la facultad de decidir sobre sus asuntos pero están sometidos a la soberanía estatal.”³¹

Centralismo. Borja: “Es la tendencia hacia la centralización exagerada, indebida e inconveniente de la autoridad en la organización política y administrativa del Estado, en donde impera este sistema todo depende de la voluntad de una autoridad focal que concentra en sus manos la suma de atribuciones políticas y administrativas de la sociedad.”³²

Descentralización. Ley de Descentralización y Participación Social: “La descentralización del Estado consiste en la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales.”³³

Desconcentración. Ley de Descentralización y Participación Social: “La desconcentración del Estado es el mecanismo mediante el cual los niveles superiores de un ente u organismo público delegan en forma permanente el ejercicio de una o más de sus atribuciones así como los recursos necesarios para su cumplimiento, a otros órganos dependientes, provinciales o no, que forman parte del mismo ente u organismo.”³⁴

Estado. Ojeda: “El término Estado, en su sentido más amplio, denota un conjunto de instituciones que poseen los medios para ejercer coerción legítima sobre un territorio definido y su población, a la que se denomina sociedad. El Estado monopoliza la elaboración de reglas dentro de su territorio por medio de un Gobierno organizado.”³⁵

³¹ BORJA, Rodrigo, “Enciclopedia de la Política”, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p. 56.

³² BORJA, Rodrigo, Ob. Cit., p. 100.

³³ Art. 3, Ley de Descentralización y Participación Social, Registro Oficial No. 169 de 8 de octubre de 1997, p.3.

³⁴ Art. 3, inc.2, Ley de Descentralización y Participación Social, Registro Oficial No. 169 de 8 de octubre de 1997, p.3.

³⁵ OJEDA, Lautaro, “La descentralización en el Ecuador”, Abya-Yala, Quito, 2000, p. 28.

Estado Federal. Borja: “Son Estados Federales aquellos en los que coexisten normas jurídicas válidas para todo el territorio y otras que sólo rigen en las unidades territoriales que integran la federación. En esta forma de Estado el ejercicio del poder político es compartido por los órganos centrales de Gobierno (Gobierno federal) y por los Gobiernos locales o descentralizados, de acuerdo con la distribución de competencias que señala la Constitución federal.”³⁶

Estado Unitario. Borja: “Son Estados Unitarios los que tienen un solo orden jurídico para todo su territorio y cuyo poder político se ejerce desde la estructura central de Gobierno, de modo que toda la operación gubernamental emana del centro y converge hacia él.”³⁷

Federalismo. Cabanellas: “Doctrina política que apoya la forma federal como régimen más adecuado para organizar el Estado, reconociendo la necesidad, interior y exterior, de la unión en ciertas materias de legislación y Gobierno; pero con autonomía amplia para los territorios con personalidad geográfica e histórica e incluso legislación y Gobiernos locales, en todo lo no confiado al Estado federal, al Ejecutivo o Gobierno federal.”³⁸

Gobierno Central. “Está conformado por las funciones Legislativa, Jurisdiccional y Ejecutiva. Incluye además el tribunal Supremo Electoral, el Tribunal de Garantías Constitucionales y programas nacionales.”³⁹

Región. Guzmán: “Una región es una porción del territorio de un Estado que presenta características geográficas (o sociográficas) específicas, que la diferencian de otros sectores de ese territorio. Su actividad gira en torno a un centro económico administrativo.”⁴⁰

³⁶ BORJA, Rodrigo, Ob. Cit., p. 425.

³⁷ BORJA, Rodrigo, Ob. Cit., p. 425.

³⁸ CABANELLAS, Guillermo, “Diccionario de Derecho Usual”, Tomo I, Bibliográfica Ameba, Buenos Aires, 1962, p. 184.

³⁹ Ver, “El Presupuesto del Estado” en serie mensual del Observatorio de la política fiscal, boletín No. 1, Mayo 2004.

⁴⁰ GUZMÁN, Marco, “Realidad Nacional, Descentralización y Autonomías”, Cuadernos sobre Descentralización 1, CORDES, Ecuador, 2000, p.19.

Regionalismo. Borja: “Regionalismo es un sentimiento de rivalidad y, a veces, de animadversión entre los habitantes de distintas regiones o ciudades de un país. En ocasiones puede ser acentuado y conspirar contra la unidad nacional. Diversos factores influyen en él: la historia, la cultura, el clima y la geografía, diferencias étnicas y religiosas, idiosincrasia, intereses económicos y problemas político administrativos.”⁴¹

Regionalización. Quintero: “Es un proceso económico y político de creación de espacios autónomos de expresión de las clases dominantes locales que manifiestan a la par que reproducen la ausencia de unificación territorial, poblacional, cultural, y la fragmentación del poder estatal en un formación social.”⁴²

1.1.4. ÁREAS DE ACCIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN.

El proceso de descentralización, requiere ser conocido y analizado, y que se realice un balance de las principales experiencias, ya que se ha comprobado que cada país tiene sus propios motivos para que se de lugar al proceso de descentralización, así se da origen a la fijación de reglas, condiciones y contenidos de la descentralización. Sin embargo, aunque existen ciertas constantes, no hay un modelo general de descentralización.

A continuación se presentan las principales áreas de acción definidas por diferentes autores para el avance en el proceso de aplicación de la descentralización.

1.1.4.1. Descentralización Política.

Citamos a Finot para definir a la descentralización política como “la transferencia de decisiones sobre asignación para la provisión y la producción de bienes públicos, a procesos democráticos subnacionales; implica una transferencia de competencias para decidir sobre gasto público y, simultáneamente, sobre los recursos que la comunidad que ejerce este derecho aportará para cubrir ese gasto, requisito que corresponde al concepto político-jurídico de autonomía. La descentralización política,

⁴¹ BORJA, Rodrigo, Ob. Cit., p. 830.

⁴² QUINTERO, Rafael, “La Cuestión Regional y el Poder”, Corporación Editora Nacional, No. 29, Quito, 1991, p. 33.

en el sentido que aquí se está definiendo, resultaría incompleta cuando se transfiriere competencias para decidir autónomamente sólo sobre gasto, sin incluir el aporte local con que se financiará este gasto.”⁴³

Es necesario que cuando se transfiriere a un área territorial competencias para gastar, también se incluya el respectivo aporte propio que entrega esta comunidad.

Según Carranza y Tuesta⁴⁴ la descentralización política es el proceso por el cual los ciudadanos o las autoridades elegidas de determinadas áreas geográficas, tienen mayor influencia en la formulación e implementación de las políticas públicas que afectan a dicha región o área geográfica. Por ejemplo, un Municipio.⁴⁵

Este proceso de descentralización implica un máximo de democracia en los panoramas del poder, ya que permite que la población tenga un mayor y mejor acceso a la hora de tomar decisiones, esto se da mediante un proceso de representatividad de la comunidad. Para que este proceso sea efectivo, es necesario un desarrollo de las entidades democráticas, como los partidos políticos, la presencia de grupos de interés regional que representen de manera activa a la sociedad civil, de esta manera se pueden formar y fortalecer las herramientas de supervisión ciudadana, para un control más efectivo de las actividades de los Gobiernos subnacionales.

1.1.4.2. Descentralización Territorial.

Para Boisier, la descentralización territorial radica en “entregar la función de fomentar el crecimiento y el desarrollo a entes territoriales, y por otro, la percepción de los territorios (regiones, provincias, comunas) de ser ellos los responsables de activar los

⁴³ FINOT, Iván, “Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina”, Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 15, Caracas, Oct. 1999, p. 7.

⁴⁴ Según google.com en la reseña que recogió de Carranza y Tuesta. Ver google.com, agosto 2005, <http://www.consortio.org/DescentralizacionBCR.asp>

⁴⁵ Para Boisier “la descentralización política, se da cuando cumplidos los requisitos básicos, la generación del ente deriva de procesos electorales populares, secretos e informados, como puede ser, por ejemplo, un Municipio.” BOISIER, Sergio, “Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente.”, *Revista Eure*, N° 90, Santiago de Chile, septiembre 2004, p. 29.

varios mecanismos que operan actualmente como factores causales de su propio crecimiento y de su desarrollo, y de su posicionamiento en la globalización.”⁴⁶

En la mayoría de los países industrializados los Gobiernos regionales y locales han ido tomando mayores responsabilidades. Así, los Gobiernos territoriales de la mayoría de los países de la Unión Europea participan activamente en el mejoramiento de procesos destinados a contrarrestar la carencia de recursos.

“En Estados Unidos, la reforma del sistema de protección asistencial emprendida a mediados de los años noventa presentó como uno de sus rasgos más novedosos el aumento del margen de los estados para fijar las cuantías y las condiciones de acceso a los programas.”⁴⁷

España también se encuentra envuelto en este proceso de cambio, una demostración de aquello es que partiendo de iniciativas territoriales se han desarrollado programas contra la pobreza.

Los Gobiernos nacionales, sean federales o unitarios, que en su mayoría están centralizados están transfiriendo varias funciones y recursos a los Gobiernos subnacionales. Lo que se trata de plantear es que se haga Gobierno en cada jurisdicción. Las entidades territoriales que demandan mayor autonomía son las más satisfechas con este planteamiento.

Se puede observar que para poder obtener beneficios, los territorios organizados requieren de una indispensable autonomía, y esta sólo se adopta en el marco de un proyecto nacional descentralizador.

En este contexto Boisier manifiesta que la descentralización territorial se da “cuando se crea un ente con las características señaladas, de alcance multisectorial, pero

⁴⁶ BOISIER, Sergio, Ob. Cit., p. 33.

⁴⁷ DE AYALA, Luis; MARTÍNEZ, Rosa; RUIZ, Jesús, “La Descentralización Territorial de las Prestaciones Asistenciales: Efectos Sobre la Igualdad”, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2001, p. 7.

cuya actuación se restringe a un espacio político/administrativo definido, por ejemplo un Gobierno regional⁴⁸

Los argumentos a favor de la descentralización territorial giran, básicamente, en torno al concepto de preferencias sociales y de un mayor acceso a una fuente informativa de Gobiernos subnacionales.

Un manejo adecuado de las transferencias desde el Gobierno central a las entidades seccionales, con distintas asignaciones para cada territorio, mejoraría el bienestar de los hogares. Esto sugiere una descentralización efectiva, al respecto Boisier manifiesta que surge “una tesis de enormes consecuencias: la gestión territorial conducente a provocar un mejoramiento en la calidad de vida de la gente, a una disminución de las diferencias en esa misma calidad de vida entre grupos poblacionales localizados en distintas partes del país, a intentar colocar al territorio en cuestión en una posición ganadora.”⁴⁹

Cabe mencionar que si no existen manejos adecuados de las transferencias de poder y/o económicas a las regiones, puede presentarse resultados desfavorables desde el punto de vista de los términos territoriales, ya que las transferencias sólo fortalecería las bases oligárquicas y de poder.

1.1.4.3. Descentralización Administrativa.

Las decisiones políticas sobre la asignación de recursos para el suministro de los bienes públicos que estén o no descentralizadas, necesitan de una gestión administrativa que facilite la información requerida para ejecutar, generar, controlar y evaluar tales decisiones.

Dicha gestión administrativa puede entrar en un enfoque de descentralización, desde un nivel territorial dado a un nivel inferior, en este escenario surge la

⁴⁸ BOISIER, Sergio, Ob. Cit., p. 29.

⁴⁹ BOISIER, Sergio, Ob. Cit., p. 33.

descentralización administrativa, a la cual Finot define como “la situación en la que una administración local tiene a su cargo la ejecución de decisiones sobre provisión que han sido adoptadas en un nivel central. Estas administraciones ejecutoras pueden depender de un Gobierno local o ser simplemente oficinas desconcentradas de agencias centrales. Si bien desde un punto de vista jurídico sólo habría “descentralización administrativa” cuando tales competencias operativas fueran transferidas a organizaciones públicas con patrimonio y personería jurídica propios, desde un punto de vista politológico la situación en ambos casos es similar: se ejecutan decisiones de asignación adoptadas en un nivel superior.”⁵⁰

La descentralización administrativa se plantea como finalidad para que los Gobiernos subnacionales se encarguen de abastecer a los servicios públicos, para lo que se requiere asignar responsabilidades a los encargados del abastecimiento de los servicios públicos, para lo cual es necesario que se asignen responsabilidades, se otorgue la autoridad y se faciliten los recursos financieros, para que la provisión de los servicios públicos se encuentre financiada.

Carranza y Tuesta distinguen tres formas de descentralización administrativa. Así tenemos la desconcentración, que se refiere a la redistribución de algunas responsabilidades en el transcurso de toma de decisiones y responsabilidades administrativas y financieras, entre diferentes instancias del Gobierno central.

La delegación, se identifica por la presencia de Gobiernos subnacionales semiautónomos, que no dependen de forma directa de las autoridades del Gobierno central, pero sí deben justificarse ante las acatamientos de este último, tenemos como ejemplo la presencia de entidades públicas regionales.

La devolución, es la forma más desarrollada de descentralización administrativa, involucra la transferencia de responsabilidades administrativas y financieras a entidades de los Gobiernos subnacionales autónomos, cuyos mandatarios han sido

⁵⁰ FINOT, Iván, Ob. Cit., p. 5.

electos en procesos democráticos y tienen independencia dentro de un área geográfica determinada.

1.1.4.4. Descentralización Fiscal.

La descentralización fiscal se puede entender en términos generales como “el traspaso de atribuciones y recursos a los niveles subnacionales para la gestión de sus ingresos y gastos. En términos de los ingresos usualmente se consideran, entre otras atribuciones: la administración y recaudación de impuestos locales, la concesión de infraestructura, la fijación de impuestos locales, la fijación de sobretasas y el acceso al endeudamiento. En términos de gasto, se persigue traspasar a los niveles subnacionales las decisiones en el uso de los recursos de manera de ajustar la oferta de bienes y servicios públicos a la demanda local. Muchas veces, las decisiones de gasto son condicionadas (poseen algún tipo de restricción en el uso) lo que debilita este ajuste.”⁵¹

Con respecto a este tema Jonás Frank determina que el sistema fiscal está en el centro del debate de la descentralización y que por lo tanto "Las transferencias de recursos son la herramienta central para los Gobiernos de mantener su legitimidad; y las crisis políticas son inminentes sino se transfieren los recursos hacia los Gobiernos subnacionales.”⁵²

En el mismo contexto V. Tanzi, afirma que "la descentralización fiscal se da cuando los Gobiernos subnacionales tienen la facultad constitucional o legal para recaudar sus propios tributos y desarrollar sus funciones de gastos".⁵³

De esta manera se deduciría que un país se está descentralizando cuando sus Gobiernos subnacionales o territoriales desarrollan un conjunto de competencias representativas que requieren a su vez, recursos fiscales intergubernamentales

⁵¹ Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo de la República de Chile, "Bases de la Política de Descentralización", Documento de Trabajo, p.20.

⁵² SANCHEZ, Jeannette, "Descentralización, Macroeconomía y Desarrollo Local", *Ecuador Debate*, No. 61, Quito, Abril 2004, p.13.

⁵³ Tanzi, V., "Fiscal federalism and decentralizations. A review of some efficiency and macroeconomic aspects", Conferencia Anual sobre Economía del Desarrollo, Washington D.C., Banco Mundial, mayo, 1996, p.42.

oportunos, ya que se convierte en un aspecto elemental 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.

Así, este sistema apunta hacia una redistribución más equitativa de los recursos del estado en el objeto de prestar servicios descentralizados.

En conclusión una descentralización fiscal traslada el manejo y/o problemas de la política fiscal hacia los diferentes Gobiernos subnacionales, reduciendo significativamente la discrecionalidad o el ámbito de maniobra del Gobierno central con el objeto de estabilizar la economía, haciendo que los Gobiernos subnacionales puedan tener a través de sus operaciones fiscales importantes efectos sobre los ajustes y estabilidad macroeconómica.

En el caso del Ecuador existen entidades dedicadas al estudio del proceso de descentralización, como la CONAM⁵⁴ que sugiere que para que la descentralización sea sostenible debe estar acompañada de procesos que estimulen a un máximo de responsabilidad fiscal, esto es un sistema de rendición de cuentas que facilite el control, niveles de endeudamiento consistentes con el equilibrio fiscal nacional, políticas de gastos que aseguren el incremento en la calidad del gasto político, y decisión de tributación que no distorsionen la actividad económica.

Es la esfera del proceso de descentralización fiscal, se desarrolla el tema central de la presente investigación.

1.1.4.5. Descentralización Económica.

Citando nuevamente a Finot la descentralización económica o descentralización de mercado “sería la transferencia de asignaciones de factores e insumos para la generación de insumos de los bienes producidos directamente por las administraciones y de algunos de consumo final desde procesos político administrativos hacia mecanismos económicos. Esta transferencia se refiere

⁵⁴ CONAM: Consejo Nacional de Modernización del Estado

generalmente a la oferta de insumos y de bienes finales (lo que en lenguaje administrativo se denomina “externalización”), y se completa cuando los consumidores finales pueden escoger entre distintos proveedores.”⁵⁵

Una pauta necesaria para que la descentralización económica aporte a la eficiencia consiste en que se active la competencia, efectiva o potencial, con reglas generales para todos los involucrados. Para alcanzar este objetivo es indispensable contar con normas correctas y además con la capacidad para hacer que se cumplan, para lo que se requiere un desarrollo institucional donde la participación ciudadana juega un papel importante. Si el escenario se cumple se presentaría una solución eficiente ya que no solo operarían sistemas de competencia económica sino que disminuiría la cantidad de situaciones que requieren decisión política y así se facilitarían la participación.

Para Carranza y Tuesta la descentralización económica, “no se obtiene solo a través de procesos de privatización o concesión (donde el sector privado produce y distribuye un servicio público) y de desregulación (donde el mercado determina ciertos precios que antes eran determinados por el sector público), sino a través de transferir algún tipo de responsabilidad específica a los grupos organizados de la sociedad; por ejemplo, la participación activa de los padres de familias en la administración de centros escolares.”⁵⁶

1.1.4.6. Modalidades Mixtas.

Se menciona además un área de descentralización a la cual Boisier⁵⁷ denomina “mixtas” que se pueden concebir al combinar por pares las modalidades expuestas anteriormente. Así por ejemplo surge la mezcla entre la descentralización territorial y política que daría lugar a un Gobierno regional electo, esta combinación es

⁵⁵ “La introducción de mecanismos de mercado en la provisión de bienes públicos ha dado lugar a lo que en la literatura económica se conoce como “cuasi mercados”, donde debe distinguirse básicamente entre aquellos casos en que la oferta sólo puede darse en condiciones de “monopolio natural” y aquellos otros en los que pueden concurrir varios proveedores. Lo característico de los cuasi mercados sería que mientras la demanda es determinada políticamente (a través de decisiones sobre asignación para la provisión), para la oferta se introducen mecanismos de competencia.” FINOT, Iván, Ob. Cit., p. 5.

⁵⁶ Según google.com en la reseña que recogió de Carranza y Tuesta. Ver google.com, agosto 2005, <http://www.consortio.org/DescentralizacionBCR.asp>

⁵⁷ BOISIER, Sergio, Ob. Cit., p. 29.

considerada como la de mayor interés, ya que es la aspiración de mayor interés de los países de régimen político unitario.

En el Ecuador la CONAM propone tres áreas de descentralización: Descentralización política-territorial, Descentralización administrativa y Descentralización económica-fiscal, de las cuales dos son mixtas.

1.2. LA DESCENTRALIZACIÓN EN EUROPA

La descentralización en Europa empieza a finales de la década de los cuarenta, después de la segunda guerra mundial, hasta entonces el Estado europeo era “unitario y centralizado”⁵⁸. A partir de este acontecimiento histórico, la descentralización se fue extendiendo por todos los países europeos con características de implantación y de tiempo determinadas por cada uno de ellos.

Los países precursores de la descentralización en Europa fueron Italia y Alemania, y cada uno lo hizo de manera distinta. “En Alemania, Estado Federal, la descentralización se realizó sobre la base de una estructura preexistente, con una disposición a profundizar las autonomías de los Lander (Estados). Italia, por su parte, fortaleció la tendencia nacional de organización de su Estado”⁵⁹.

En la década de los setenta varios países entran en el proceso. Francia lo hace a través de consejos regionales, de los departamentos y de la ampliación de los Gobiernos locales. Inglaterra decide restituir los poderes a Gales y Escocia. España afronta el enfrentamiento entre el centralismo y el federalismo, existen comunidades que demandan ser naciones.

Más tarde los cambios políticos ocurridos en el mundo desde el colapso de la Unión Soviética y la caída del muro de Berlín han intensificado el debate sobre el rol que debe desempeñar el Estado y la participación ciudadana en el desarrollo de cada región.

⁵⁸ ORTEGA, Luis, “Descentralización autonómica”, *Leviatán* No. 74, Madrid, 1998, p. 29.

⁵⁹ CARRION, Fernando, “Procesos de descentralización en la Comunidad Andina”, FLACSO, Quito, 2003, p. 21.

Alemania se consolida dentro un esquema federal y la Unión de Republicas Socialistas Soviéticas pasa a ser una Federación Rusa que contiene varios Estados y 13 republicas independientes. Lo mismo ocurre con Yugoslavia, que crea la Federación Yugoslava. Por su parte Checoslovaquia se transforma en dos países independientes.

En el proceso de descentralización en Europa el orden intermedio de Gobierno tiene un alto grado de importancia, este se caracteriza por tener una gran variedad de escenarios en el transcurso de revalorización de la función que desempeña y del espacio que representa.

En la década de los noventa, se fortalece una corriente supranacional, que da lugar a la formaron de la Unión Europea cuya estructura se basa en un modelo descentralizado.⁶⁰ La descentralización pasa de ser un tema subnacional a uno supranacional.

Para observar “la aplicación del proceso de descentralización en Europa han tenido que pasar varios años, por ejemplo en España el proceso lleva 20 años y recién se está terminando, en Alemania debieron pasar 29 años para que se empiece a respetar el modelo federal y en Italia debieron transcurrir más de dos décadas”⁶¹.

1.3. LA DESCENTRALIZACIÓN EN ASIA

La Descentralización en Asia varía de un país a otro. En India, por ejemplo, tenemos los Panchayat o consejos comunitarios, preexistentes a la colonización inglesa, que tienen una fuerte incidencia sobre el desarrollo rural a nivel local en el país. En Filipinas, además de las autoridades locales semejantes a las de América Latina, existen las autoridades locales tradicionales, llamadas barangay, que tuvieron responsabilidades enormes durante la reforma agraria.

⁶⁰ “La estructura de la UE se basa en un modelo descentralizado, donde se resalta la importancia del segundo estrato, que en este caso son los estados europeos”. ORTEGA, Luis, “Descentralización autonómica”, Leviatán No. 74, Madrid, 1998, p.38.

⁶¹ DONOSO, Patricio, “Propuesta de Descentralización y Elementos de Análisis”, Cuadernos sobre Descentralización 3, CORDES, Ecuador, julio 2002, p.33.

El caso Chino, aunque se ha tratado de una descentralización no acompañada por instrumentos democráticos, es ilustrativo sobre la importancia que un manejo descentralizado puede tener para hacer llegar a las comunidades más remotas los avances más importantes de la civilización. Todo el país, por ejemplo, está recorrido por carreteras pavimentadas construidas sobre la base del trabajo comunitario organizado desde las instancias locales.

Pakistán e India, con su organización federal y provincial o estatal, tienen posibilidades excelentes para la descentralización. Por ejemplo en Pakistán existen proyectos de acción social, salud y educación⁶² que son financiados parcialmente por el Banco Mundial y que se han centrado mayoritariamente en la ejecución a nivel provincial. Un proyecto en el estado de Orisa de la India constituye un ejemplo de la nueva estrategia crediticia del Banco, que pone énfasis en el marco de políticas sectoriales y el fortalecimiento institucional, más que exclusivamente en cuestiones específicas del proyecto en sí. Las operaciones se centran en el apoyo a la reforma de las instituciones y el gasto en los estados en que ella es viable.

En estados como Karnataka, Punjab y Bengala Occidental se desarrolló proyectos de salud; se incluyeron a estos tres estados porque, además de su temprano compromiso con la reforma del sistema de salud, se dedicaron enérgicamente, antes que otros estados, a crear el marco necesario para formular un conjunto integrado de reformas de política. El proyecto contribuirá a mejorar la asignación de los recursos, fortalecer la capacidad de ejecución de los organismos seccionales del sector.

1.4. LA DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

La descentralización en América Latina empieza a inicios de la década de los ochenta,⁶³ los procesos más representativos de descentralización fueron el caso Boliviano a través de la conformación de Municipios y el Colombiano a través de una propuesta institucional.

⁶² Banco Mundial, "Informe Anual 1996", Asia Oriental y el Pacífico, Washington, D.C., 1996.

⁶³ DIAZ, Manuel, "Federalismo Fiscal y asignación de Competencias: Una Perspectiva Teórica", Economía, Sociedad y Territorio, No. 11, Toluca, Enero 2002, p. 388.

En el aspecto político, los países federalistas como México, Argentina y Venezuela, tienen un alto índice de centralismo. Brasil por su parte, también federal continúa fortaleciendo el proceso de descentralización. Países unitarios como Colombia, Bolivia y Chile han fomentado y fortalecido el proceso, mientras que Perú y Ecuador, también unitarios han tenido una demora en la aplicación del modelo.

En este contexto Carrión⁶⁴ expone que en la búsqueda de una “autonomía política” este proceso se inicia en Perú en 1981, con la elección popular de Alcaldes y sigue en 2002 con los presidentes regionales. Colombia en 1986 con la elección de los Alcaldes y en 1992 con los gobernadores, Bolivia continúa en 1987 con la elección de Alcaldes. Venezuela tanto de Alcaldes como gobernadores, en 1989. Ecuador lo hace tradicionalmente con el nombramiento de autoridades locales y provinciales.

En el aspecto territorial, la descentralización comienza en cada país por razones y formas diferentes. Así tenemos que Colombia lo hace desde su condición de país de regiones y ciudades; Bolivia con una capitalidad compartida por tres ciudades; Ecuador con un esquema doble urbano que adquiere la condición ordenadora del territorio. Venezuela y Perú lo hacen con un énfasis urbano en Caracas y Lima.

En el aspecto fiscal, se fortalece una vez que la descentralización adquiere legitimidad democrática, ya que se reestructuran los procedimientos de redistribución de los recursos. Colombia lo hace con la constitución política de 1991, que define nuevas condiciones de redistribución de los ingresos; Bolivia, con la aprobación de la ley de la participación popular en 1995; Ecuador con la ley del 15% en 1997⁶⁵.

En el aspecto administrativo, que se enfoca en la transferencia de competencias se percibe un panorama que parece ser el más complejo, ya que este punto es el que

⁶⁴ CARRION, Fernando, “Procesos de descentralización en la Comunidad Andina”, FLACSO, Quito, 2003, p. 114.

⁶⁵ Registro Oficial No. 27 de 20 de marzo de 1997.

permite según Carrión, “definir la estructura de estado, la relación entre los niveles y las interlocuciones con la sociedad civil.”⁶⁶

Actualmente los países de América Latina buscan un cambio significativo a través del proceso para mejorar sus situaciones. Así, Venezuela lo hace por la importancia otorgada a la reforma política, Colombia por el conflicto militar que atraviesa, Ecuador por su grave situación económica, Bolivia por el cambio de Gobierno y la demora en el proceso. Países como Perú y Chile siguen la evolución a pesar de poseer ciertos estancamientos.

En los países de América Latina se han planteado aspectos constitucionales que contemplan el proceso de Descentralización. “Las nuevas constituciones de Brasil (1998), Colombia (1991), Chile (1979, 1991), Ecuador (1979, 1995, 1998) y Perú (19779) contemplan el proceso.”⁶⁷ Ese marco legal ha planteado tratar temas como: uniformismo, que busca vencer la legislación uniformista y reconocer la diversidad mediante un mismo instrumento jurídico; intermediación, que pretende desarrollar la función planteada dentro del proceso; competencias, que se da por el aumento en la demanda de competencias, por lo traspasos de los entes centrales o por la solicitud de los Gobiernos locales; democracia local, que se basan en las modalidades de participación y representación política; finanzas, que se da en una marcada tendencia al incremento de los recursos a nivel local y medio acompañada de una mejora en la distribución de estos recursos; territorio, que se basa en el concepto de la “democracia territorial”, con el objetivo de deshacer los desequilibrios existentes; municipalización, que busca detener el incremento del número de Municipios ya que lleva hacia un complicado proceso de fragmentación.

Los países del área andina iniciaron el proceso bajo el concepto de municipalización, hoy se podría mencionar que entran al fortificar el nivel intermedio. Debido a que las demandas locales y regionales no encuentran caminos institucionales para seguir el desarrollo del proceso, pueden presentarse en un futuro cercano conflictos que

⁶⁶ CARRION, Fernando, Ob. Cit., p. 115.

⁶⁷ CARRION, Fernando, Ob. Cit., p. 29.

afecten a los países andinos. A excepción del Perú, donde se observan nuevos causes, el resto de países se encuentra en un estancamiento del proceso.

Países como Argentina, Brasil y México se encuentran en un momento de redefinición de las estructuras provinciales o departamentales, fortaleciendo el federalismo sobre la base de sus Estados.

1.5. LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR

1.5.1. HISTORIA DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR

Desde la fundación de la República en 1830⁶⁸, el tema de la descentralización ha sido tratado intensamente en el Ecuador.

Durante las primeras décadas de la República se crean los Municipios, cuyo papel en el campo político ha sido poco representativo, a excepción de las ciudades de Quito y Guayaquil. A nivel provincial surgen los consejos provinciales, éstos aparecen en el año 1920 y siempre han tenido un rol menos significativo que los Municipios.

En la década de los 50 se da un auge económico debido a la exportación del banano⁶⁹, la principal vía para la comercialización de este producto se desarrolla en la costa desde los distintos puertos, en especial de Guayaquil. Mientras que en la sierra se asentaba el núcleo del poder político del país. Estas condiciones son evidentes hasta la actualidad.

Los Gobiernos centrales de los años 1950 y 1960 tenían la finalidad de incentivar el desarrollo regional con la visión de fortalecer la unidad nacional. Así, el Estado era visto como el generador del desarrollo, partiendo de esto, a nivel administrativo se crea la Junta Nacional de Planificación (1954). Más tarde en 1959 se presentan en Guayaquil demandas para la implantación de un sistema federal.

⁶⁸ Thema equipo editorial, "Diccionario Enciclopédico Rezza", San Martín y Domínguez Editores, México, 2001, p.369.

⁶⁹ CORONEL, César; ROSENFELD, Alex; BULLER, Eduardo; "Descentralización y Gobiernos Municipales", La Huella Editores, 1ra. Ed., Quito, 1993, p. 187.

Durante el período de 1964 a 1967 el Gobierno central promueve una reforma fiscal suprimiendo y sustituyendo una gran cantidad de impuestos, quedando a su cargo únicamente 10 impuestos. Como indemnización a la expropiación de los tributos los Gobiernos locales recibían transferencias equivalentes. Cabe mencionar que existían transferencias canalizadas a través del Fondo Nacional de Desarrollo (FONADE), el precursor del Banco del Estado (BEDE).

En 1966 la Ley de Régimen Municipal introduce como órganos del Gobierno Municipal a las Juntas Parroquiales, pero estas acciones no responden a decisiones populares, ya que sus miembros son escogidos por el Alcalde. En 1971 se crea el Fondo Nacional de Participaciones (FONAPAR).

Bajo el mandato de las Fuerzas Armadas durante los años 1972 y 1979, el objetivo principal en términos de descentralización era mejorar el aparato estatal. En el Ecuador el sistema tenía un carácter “integracionista y nacionalista”⁷⁰ y se caracterizó por buscar desintegrar las condiciones desiguales que existían en esa época. Aunque en este período se suspenden las elecciones y se maneja el mando desde el Gobierno central, los Alcaldes y prefectos no son removidos de sus cargos y siguen realizando sus actividades.

El Gobierno militar depositó todos los ingresos que provenían de la renta petrolera y otros recursos financieros en manos del Gobierno central, esto significaba una fuerte centralización fiscal para los Municipios y consejos provinciales.

En la línea administrativa se invertía grandes sumas de dinero en la construcción de grandes obras nacionales como carreteras, aeropuertos e infraestructura eléctrica. Estas obras se realizaron mediante los organismos de desarrollo regional y de oficinas desconcentradas de los Ministerios a nivel provincial.

⁷⁰ JONAS, Frank, “La Ruta Crítica de la Descentralización en el Ecuador (1950-2001)”, Cd. CONAM, Quito, 2003, p.8.

El centro de poder político se trasladó a Quito debido al descubrimiento del petróleo. Además surge una clase media fortalecida, que se beneficia de los recursos económicos que ingresan al país.

En 1978 se elabora la nueva constitución y se regresa a la democracia con la elección de Roldós como presidente. En 1979, mediante la reimplantación del sistema de elección popular, los Concejos municipales y provinciales retoman su rol democrático. En el mismo año se introduce el Sistema Nacional de Proyectos que consentía invertir únicamente en el nivel local.

En 1980, debido a las presiones fiscales de Gobiernos locales para una mayor participación en el Presupuesto Nacional se aprueban diferentes Leyes Especiales de transferencias de recursos.

La guerra con el Perú y el fenómeno de “El Niño” en los años 1981 y 1983 respectivamente, hace que se suspenda los pagos de la deuda externa, ya que el Gobierno de Hurtado se proponía conseguir la estabilidad macroeconómica.

En el Gobierno del Presidente León Febres Cordero se hizo uso de la descentralización como una herramienta para lograr el control político, ya que en su mandato tanto el Congreso, la Corte Suprema y la gran mayoría de los Alcaldes y prefectos pertenecían a la oposición.

Febres Cordero busca asentarse en su Gobierno mediante el sistema fiscal y administrativo elaborando obras de infraestructura en la costa e invierte una gran cantidad de recursos en caminos vecinales, centros médicos, escuelas y hospitales. De esta manera los Municipios y consejos provinciales iban perdiendo la aceptación frente a sus poblaciones. En el año 1985, se inicia el Programa de Desburocratización cuyos éxitos son casi nulos.

En el tema administrativo existen casos de centralización como el de Guayaquil donde en 1989 se entrega las empresas públicas de agua y alcantarillado al Gobierno central.

Se podría decir que el Gobierno de Rodrigo Borja, fue el mayor promotor del proceso de descentralización, su principal ventaja fue que la mayoría de los Municipios y consejos provinciales pertenecían a su partido (ID) y además contaba con una mayoría en el Congreso. En 1990, inicia el Programa de Desarrollo Municipal (PDM), que utilizaba únicamente los recursos que provenían del exterior hacia los Municipios.

En el Gobierno de Borja también se crea el Fondo de Desarrollo Seccional⁷¹ (FODESEC) en el año 1990, que sustituye al FONAPAR. Este fondo implanta nuevos mecanismos de distribución y produce un aumento en las transferencias fiscales. Para los Municipios estas transferencias representaban la fuente más importante de recursos aunque de manera simultánea funcionaban las leyes especiales.

Desde el inicio del Gobierno de Sixto Durán Ballén en el año 1992, la descentralización pasa a formar parte de la reforma del estado que se dio en ese Gobierno, acompañado de una reducción del estado. La privatización y desregulación de mercados son los temas principales en la agenda política, es así que surgen varios intentos fallidos de privatización de la telefonía y energía eléctrica.

En 1993 se aprueba la Ley de Modernización del Estado la que proponía la implantación de un Plan Nacional de Descentralización y Desconcentración, el que contenía de manera detallada las competencias y recursos que debían ser transferidos, este plan involucra la creación de un organismo que se encargue de supervisar y dirigir la política nacional de descentralización, es así que en 1995 comienza a funcionar el Consejo Nacional de Modernización (CONAM).

Tras la salida obligada de Abdalá Bucaram del poder, Fabián Alarcón se posesiona como Presidente interino de la nación; es durante este Gobierno que se aprueba la

⁷¹ FODESEC: "Es un monto fijo que se incrementa anualmente según la inflación y cuyo objetivo es canalizar recursos hacia los Gobiernos seccionales. Este fondo se nutre con el 10% del impuesto a la renta", "Los Gobiernos Seccionales" en serie mensual del Observatorio de la política fiscal, boletín No. 10, Abril 2005.

“Ley Especial de Transferencia del 15% del Presupuesto Nacional para los Gobiernos Seccionales”⁷², en marzo de 1997; esta ley transfiere recursos sin responsabilidades de gasto definidas, pues su destino es la inversión en general. En octubre del mismo año se aprueba la “Ley Especial de Descentralización y Participación Social”, con referencias a la descentralización política, fiscal y administrativa. Cuatro años después, se elabora el respectivo Reglamento a la Ley. Además la Asamblea Constituyente introduce la elección directa de autoridades de Juntas Parroquiales Rurales, con lo que surgen conflictos y dudas sobre su postura jurídica.

En el año 1998, asume la presidencia Jamil Mahuad, su Gobierno promovía un sistema de desconcentración, cuyo objetivo era convertir a los Gobernadores Provinciales como delegados del Presidente para lo que establece un Consejo Nacional de Gobernadores.

A inicios de 1999, debido a la dura crisis económica, ocasionada por la caída del precio del petróleo y el colapso del sistema financiero, las asignaciones del Gobierno central a los Gobiernos locales, no se transfieren en la forma como debían desarrollarse, es decir, cumpliendo a cabalidad cada una de las transferencias establecidas por ley; debido a esta situación, emerge un problema de distribución y los afectados, sobre todo sectores de la costa, entre ellos la provincia del Guayas demandan “autonomía”. Ante esta presión, Mahuad dispone el desarrollo de un Plan Nacional de Desconcentración para mostrar su interés ante este tema. Más tarde aparece la “Comisión Nacional de Descentralización, Autonomías y Circunscripciones Territoriales”.

En la presidencia de Gustavo Noboa, la Comisión concluye su trabajo en el año 2000 con la presentación de un “Nuevo Modelo de Gestión”⁷³ que visualiza los parámetros

⁷² JONAS, Frank, “La Ruta Crítica de la Descentralización en el Ecuador (1950-2001)”, Cd. CONAM, Quito, 2003, p.13.

⁷³ “Este Modelo permitirá incentivar y conducir la descentralización, además de consolidar una visión compartida del presente y futuro de la nación. La aplicación este Modelo no es posible sin abrir antes un amplio proceso de concertación, que se inicia precisamente con la difusión de su contenido preliminar.” Comisión para la Descentralización, las Autonomías y las Circunscripciones Territoriales, “Propuesta de Nuevo Modelo de Gestión para el Ecuador”, Documento de Trabajo, Quito, Abril 2000.

de un futuro Estado descentralizado. Los actores de la costa siguen demandando “autonomía provincial”, y tratan de implantar el modelo por medio de la consulta nacional y reformas constitucionales.

En marzo de 2001 los consejos provinciales consiguieron presionar el Gobierno para la firma de un “Convenio Marco de Transferencia de Competencias” que incluyeron áreas de medio ambiente, agricultura, turismo y vialidad. Así comienza un proceso organizado de convenio con las 22 provincias.

Las crisis económicas y políticas por las que ha atravesado el país son las que definen el recorrido que ha tenido el proceso de descentralización en el Ecuador. Se puede apreciar que durante estas crisis los fines que persigue la descentralización se dan a través del contexto político. Mientras que en momentos donde se aprecia una estabilidad política y económica, como la que existía en el período de 1988 a 1996, los objetivos se presentaron por medio de la línea fiscal o administrativa. Es decir que en todos los Gobiernos la descentralización era una ruta de escape frente a las presiones políticas y sociales, esto significa que fueron reacciones a demandas exigidas en ese momento, y no actividades promovidas por estimulaciones propias de los mandatarios. Desde el retorno de la democracia cada Gobierno ha intentado implantar sus propias condiciones ante el modelo de descentralización, que por si misma aún no logra alcanzar un sistema particular.

1.5.2. EL CONTEXTO LEGAL Y EL PROCESO ACTUAL DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR

La reaparición de la descentralización en la escena política ecuatoriana actual tiene lugar en la última década y se halla íntimamente vinculada al aumento de la pobreza, de los conflictos sociales, del ajuste económico, de la modernización del Estado y de la privatización también ligada al desprestigio y agotamiento del Estado centralizador, lejano de las necesidades y aspiraciones locales.

En el contexto de la Descentralización del Estado ecuatoriano haremos mención sólo a los acápites relacionados con los Municipios, ya que alrededor de este ente gira el tema central de nuestra investigación.

El artículo 3, de la Ley de Descentralización, señala “La descentralización del Estado consiste en la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la función ejecutiva hacia los Gobiernos seccionales autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales”⁷⁴

Con respecto a la administración descentralizada el artículo 1 de la Constitución Política de la República del Ecuador (CPR) argumenta que, “El Ecuador es un estado social de derecho, soberano, independiente, democrático, pluricultural, multiétnico y unitario. Su Gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada”⁷⁵. En la misma línea el artículo 124, inciso primero nos dice, “La administración pública se organizará y desarrollará de manera descentralizada y desconcentrada”⁷⁶.

De la organización territorial actual el artículo 224 CPR, determina 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”⁷⁷.

La descentralización según el artículo 225 CPR, pretende “a) el desarrollo armónico del país; b) el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales; c) la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza”⁷⁸.

⁷⁴ Ley de Descentralización y Participación Ciudadana. LDYPS. Registro Oficial No. 169 de 8 de octubre de 1997, p.2.

⁷⁵ Constitución Política de la República. CPR. Registro Oficial No. 01 de 11 de agosto de 1998, p.2.

⁷⁶ Constitución Política, Art. 124, Ob. Cit., p.51.

⁷⁷ Constitución Política, Art. 224, Ob. Cit., p.114.

⁷⁸ Constitución Política, Art. 225, Ob. Cit., p.114.

En cuanto a los fines que persigue la descentralización, el artículo 4 de la Ley de Descentralización menciona, “La descentralización del Estado y la participación social tienen como finalidades principales:

a) Lograr equidad en la participación y distribución de los recursos financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero del Estado y especialmente de la Función Ejecutiva hacia los Gobiernos seccionales autónomos, organismos de desarrollo regional y organismos seccionales dependientes, contribuyendo así a la eficiencia en la prestación de servicios públicos en favor de la comunidad.

b) Incentivar las iniciativas y fortalecer las capacidades locales para consolidar una gestión autónoma eficiente, entre otros medios, a través de la planificación y prestación adecuada de servicios públicos a la comunidad respectiva.

c) Definir las relaciones y responsabilidades entre la Función Ejecutiva y los Gobiernos seccionales autónomos, en cuanto a las áreas de servicio a la comunidad, a fin de optimizar la utilización de los recursos y servicios, y evitar la superposición de funciones.

d) Fomentar y ampliar la participación social en la gestión pública así como promover la autogestión de las fuerzas sociales comunitarias.

e) Transformar integralmente la organización administrativa y financiera del Estado y de las instituciones del sector público; así como redistribuir con justicia sus servicios y recursos financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, a efectos de incrementar los niveles de eficacia, agilidad y productividad en la administración de las funciones a su cargo.

f) Fortalecer prioritariamente a las instituciones del régimen seccional autónomo, a través de la transferencia definitiva de funciones, facultades, atribuciones, responsabilidades y recursos que les permitan satisfacer de manera próxima y

eficiente las demandas de la comunidad, sobre todo en la prestación de servicios públicos⁷⁹.

En cuanto a los objetivos en el Plan Nacional de Descentralización⁸⁰, se define los objetivos finales que son:

1. Mejorar la provisión de servicios en calidad y cantidad, con la modernización del Estado, un nuevo diseño institucional representativo y sostenible, con reducción de costos administrativos y una cercanía entre las autoridades elegidas y los ciudadanos.
2. Crear nuevas condiciones de relación entre los distintos sectores territoriales del país, sobre la base de la paulatina superación de las enormes diferencias regionales, la distribución más equitativa de los recursos, el impulso de formas de interrelación e integración regionales y la aplicación de políticas y programas generales que armonicen al país.
3. Profundizar la democracia motivando la participación de los ciudadanos en las decisiones y las políticas de sus comunidades, y transformando las condiciones de relación entre representación política y participación social.

En cuanto a los principios en los que se sustenta la descentralización, el artículo 5 de la Ley de Descentralización, hace mención a los siguientes puntos:

- a. autonomía,
- b. progresividad,
- c. eficiencia,
- d. agilidad,

⁷⁹ Ley de la Descentralización, Art. 4, Ob. Cit., p.5.

⁸⁰ Plan Nacional de Descentralización, Decreto Ejecutivo No. 1616. RO No. 365 de 10 de julio del 2001.

e. coparticipación en la gestión pública; y,

f. solidaridad social.

El artículo 225 de la CPR en su segundo inciso hace referencia a quienes son los actores que se benefician del proceso de la descentralización. “El Gobierno central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional. Desconcentrará su gestión delegando atribuciones a los funcionarios del régimen seccional dependiente”⁸¹.

En el artículo 228 de la CPR se menciona cuáles son los Gobiernos o entidades seccionales autónomos. “Los Gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los consejos provinciales, los Concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas. Los Gobiernos provincial y cantonal gozarán de plena autonomía y, en uso de su facultad legislativa podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras”⁸².

En referencia a los Municipios el artículo 233 menciona, “Cada cantón constituirá un Municipio. Su Gobierno estará a cargo del Concejo Municipal, cuyos miembros serán elegidos por votación popular. Los deberes y atribuciones del Concejo Municipal y el número de sus integrantes estarán determinados en la ley.

El Alcalde será el máximo personero del Concejo Municipal, que lo presidirá con voto dirimente. Será elegido por votación popular y desempeñará sus funciones durante cuatro años. Sus atribuciones y deberes constarán en la ley”⁸³.

⁸¹ Constitución Política, Art. 225 Ob. Cit., p. 114.

⁸² Constitución Política, Art. 228, Ob. Cit., p.116.

⁸³ Constitución Política, Art. 233, Ob. Cit., p.118.

La Ley de Régimen Municipal en su artículo 15 define cuáles son las competencias legales del consejo provinciales.

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

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

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

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

4a.- Dotación y mantenimiento del alumbrado público.

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

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

7a.- Control de construcciones.

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

9a.- Servicio de cementerios.

10a.- Fomento del turismo.

11a.- Servicio de mataderos y plazas de mercado.

La competencia constitucional de los Municipios será, además de las competencias que le asigne la ley, podrá planificar, organizar y regular el tránsito y transporte

terrestre, en forma directa, por concesión, autorización u otras formas de contratación administrativa, de acuerdo con las necesidades de la comunidad”⁸⁴.

En cuanto a lo que NO se puede descentralizar, el artículo 226 de la CPR determina que “Las competencias del Gobierno central podrán descentralizarse, excepto:

- a) la defensa y la seguridad nacionales;
- b) la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales;
- c) la política económica y tributaria del Estado,
- d) la gestión de endeudamiento externo; y,
- e) Aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan”⁸⁵.

Las competencias que deben transferirse a municipalidades, basadas en el artículo 9 de la Ley de Descentralización, se desarrolla de la siguiente manera.

La Función Ejecutiva transferirá definitivamente a los Municipios las funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, para el cumplimiento de las atribuciones y responsabilidades que se detallan a continuación:

Salud

- a) Planificar, coordinar, ejecutar y evaluar programas integrales de salud, nutrición y seguridad alimentaria para su población, con énfasis en los grupos de mayor riesgo social, garantizando la participación activa de la comunidad, de las organizaciones de salud formales y tradicionales, y de otros sectores relacionados.

⁸⁴ LEY DE REGIMEN MUNICIPAL, publicado en el Registro Oficial, suplemento No. 331 de 15 de octubre de 1971. p.24.

⁸⁵ Constitución Política, Art. 226 Ob. Cit. P.115.

b) Construir, dotar, equipar y mantener la infraestructura física de los servicios de atención primaria de salud garantizando la aplicación de las normas de bioseguridad.

Educación

c) Construir, dotar, equipar y mantener la infraestructura física en los establecimientos educativos en los niveles preescolar, primario y medio;

Patrimonio cultural

d) Coadyuvar a la preservación y conservación de los bienes patrimoniales culturales y naturales en coordinación con los organismos competentes y en función de las políticas correspondientes y de acuerdo con la Ley de Patrimonio Cultural.

Recreación

e) Construir, dotar, mantener y equipar instalaciones deportivas, de educación física y de recreación.

Puertos fluviales

f) Controlar, conservar y administrar puertos y muelles fluviales no fronterizos.

Tránsito

g) En coordinación con el respectivo Consejo Provincial de Tránsito, los Municipios podrán planificar, regular, supervisar y tomar acciones correctivas, respecto de la calidad de servicio que prestan los medios de transporte público de carácter cantonal e intercantonal, con excepción de las competencias previstas en leyes especiales que se refieren a esta materia. La Policía Nacional ejercerá el control del tránsito vehicular y el transporte terrestre de conformidad con la Ley de Tránsito y Transporte Terrestres y su Reglamento, con la misma excepción antes señalada.

Vivienda

h) Planificar, ejecutar y administrar programas de vivienda de interés social urbano marginal y rural, de acuerdo con las políticas nacionales que se dicten al respecto.

Ambiente

i) Controlar, preservar y defender el medio ambiente. Los Municipios exigirán los estudios de impacto ambiental necesarios para la ejecución de las obras de infraestructura que se realicen en su circunscripción territorial.

Reservas naturales

j) Velar y tomar acción para proteger la inviolabilidad de las áreas naturales delimitadas como de conservación y reserva ecológica.

Catastros

k) Administrar el catastro rural cantonal con sujeción a las disposiciones legales vigentes.

Saneamiento

l) Fortalecer la planificación, ejecución, control y evaluación de proyectos y obras de saneamiento básico.

Vialidad

m) Construir, mantener y administrar caminos vecinales al interior de los respectivos cantones.

Turismo

n) Planificar, coordinar, ejecutar y evaluar en el respectivo cantón las actividades relacionadas con el turismo.

o) Las demás que le correspondan conforme a la Ley.

La descentralización se efectuará con los recursos que el Gobierno central destina actualmente a la prestación de sus servicios. Así lo define el artículo 233 de la CPR inciso 2. “En virtud de la descentralización, no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de competencias”⁸⁶.

Además el artículo 231 menciona que los Gobiernos seccionales autónomos generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de solidaridad y equidad. Los recursos que correspondan al régimen seccional autónomo dentro del Presupuesto General del Estado, se asignarán y distribuirán de conformidad con la ley.

La asignación y distribución se regirán por los siguientes criterios: número de habitantes, necesidades básicas insatisfechas, capacidad contributiva, logros en el mejoramiento de los niveles de vida y eficiencia administrativa. La entrega de recursos a los organismos del régimen seccional autónomo deberá ser predecible, directa, oportuna y automática. Estará bajo la responsabilidad del ministro del ramo, y se hará efectiva mediante la transferencia de las cuentas del tesoro nacional a las cuentas de las entidades correspondientes.

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

En el mismo contexto el artículo 232 describe que “Los recursos para el funcionamiento de los organismos del Gobierno seccional autónomo estarán conformados por:

1. Las rentas generadas por ordenanzas propias.

⁸⁶ Constitución Política, Art. 233, Ob. Cit., p.118.

2. Las transferencias y participaciones que les corresponden. Estas asignaciones a los organismos del régimen seccional autónomo no podrán ser inferiores al quince por ciento de los ingresos corrientes totales del presupuesto del Gobierno central.
3. Los recursos que perciben y los que les asigne la ley.
4. Los recursos que reciban en virtud de la transferencia de competencias.
5. Se prohíbe toda asignación discrecional, salvo casos de catástrofe⁸⁷.

El artículo 12 de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana (LDYPS) señala "...los convenios deberán señalarse con precisión absoluta los recursos financieros, materiales y tecnológicos necesarios que serán obligatoriamente transferidos para atender las nuevas atribuciones, funciones y responsabilidades. Los recursos a los que se refiere este artículo no podrán ser inferiores a los que las entidades de la Función Ejecutiva dedican para el financiamiento de la prestación de los servicios públicos a transferirse"⁸⁸.

La descentralización deberá efectuarse cuando las entidades lo soliciten en términos perentorios. Así, citando el artículo 226 de la CPR tercer inciso se menciona que "La descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla.

En la misma línea, citamos los artículos que hacen alusión a este tema en el Reglamento a la Ley de Descentralización⁸⁹,

Artículo 8: El Ministro o máxima autoridad del organismo central deberá atender la solicitud de descentralización de competencias y funciones, formulado por un organismo seccional, en el término perentorio de treinta días.

⁸⁷ Constitución Política, Art. 232, Ob. Cit., p. 117.

⁸⁸ Ley de Descentralización y Participación Ciudadana. LDYPS. Registro Oficial No. 169 de 8 de octubre de 1997, p. 8.

⁸⁹ Reglamento a la Ley de Descentralización, Decreto Ejecutivo No. 1581, Registro Oficial No. 389 de 18 de junio de 2001.

Artículo 9: En el caso de que la autoridad requerida no respondiera a la solicitud, se entenderá que ha sido aceptada. Con la aceptación expresa o tácita, las partes designarán delegados para acordar los términos del convenio de transferencia de competencias y recursos.

Artículo 10: El convenio de transferencia de competencias y recursos deberá ser suscrito por las máximas autoridades del organismo centralizado y del Gobierno Seccional Autónomo, en el término de noventa días. Si la autoridad máxima del organismo central se opusiera o retardare negligente o deliberadamente la firma del convenio, se entenderá que ha sido aceptado en los términos constantes en la solicitud del organismo receptor. En este evento, no hará falta el requisito contemplado en el artículo 3 de este reglamento.

Artículo 11: En el evento de negligencia u oposición señalado en el artículo anterior, la máxima autoridad del organismo receptor dirigirá una solicitud al Ministerio de Economía y Finanzas, para que ejecute la transferencia de recursos que correspondan a las competencias, funciones y atribuciones que asumirá. La solicitud deberá ser atendida expresamente en el término de treinta días. En caso contrario, el organismo receptor pedirá la intervención de la Procuraduría General del Estado.

Los encargados de calificar la capacidad para asumir las competencias serán los propios Gobiernos seccionales. El Reglamento a la Ley de Descentralización en su tercer Artículo menciona que “Previa a la suscripción de los convenios, el Ministro y las entidades seccionales autónomas deberán emitir sendos acuerdos ministeriales y resoluciones sobre las funciones y competencias que transferirán y recibirán, respectivamente. Las resoluciones de las entidades autónomas deberán declarar su capacidad para asumir nuevas funciones, responsabilidades, competencias y recursos”⁹⁰.

Las transferencias se harán mediante convenios. La Ley de Descentralización y Participación Social, determina que, “Para la transferencia de las atribuciones,

⁹⁰ Ley de Descentralización, Ob. Cit. p.4.

funciones y responsabilidades señaladas en esta Ley, el Presidente de la República conjuntamente con el Ministro de Economía y Finanzas y con los demás ministros que correspondan según la materia suscribirán con los representantes legales de los Municipios y consejos provinciales, según el caso, los convenios respectivos en los que deberán señalarse con precisión absoluta los recursos financieros, materiales y tecnológicos necesarios que serán obligatoriamente transferidos para atender las nuevas atribuciones, funciones y responsabilidades. Los recursos a los que se refiere este artículo no podrán ser inferiores a los que las entidades de la Función Ejecutiva dedican para el financiamiento de la prestación de los servicios públicos a transferirse. Será obligatorio para la Función Ejecutiva las transferencias definitivas a las que se refieren los artículos 9 y 10 de esta Ley que le sean solicitadas por el respectivo Municipio y consejo provincial que cuenten con las condiciones para ello⁹¹.

Los encargados de vigilar y evaluar el proceso de Descentralización en el Ecuador serán:

1. La Comisión Nacional de Descentralización organización Territorial,⁹² se encargará de vigilar, evaluar y realizar el seguimiento del proceso de transferencia de responsabilidades, competencias, atribuciones y recursos. La CNDA entregará un informe semestral de los avances, dificultades y consecuencias sobre la aplicación de la descentralización, al Presidente de la República.

2. La Unidad de Descentralización del CONAM actúa como secretaría técnica de la CNDA. El CONAM coordinará, supervisará y controlará la ejecución de las políticas de descentralización en coordinación con la Asociación de Municipalidades del Ecuador, AME, y del Consorcio de Consejos Provinciales, CONCOPE.

⁹¹ Ley de Descentralización, Ob. Cit. p. 2.

⁹² Creada por decreto ejecutivo No. 376 publicado en el Registro Oficial No. 83 de 16 de mayo de 2003

3. La entidad responsable de solucionar los conflictos es La Comisión Nacional de Competencias⁹³

El Reglamento a la Ley de Descentralización en el artículo 30 determina que, la Comisión Nacional de Competencias estará integrada por un delegado del Presidente de la República, que la presidirá: un representante del Consorcio de Consejos Provinciales, CONCOPE, elegido en asamblea general; y, un representante de la Asociación de Municipalidades, AME, elegido en asamblea general.

El artículo 34 continúa, “la comisión podrá examinar, resolver y sancionar, entre otras, sobre las siguientes causas:

- a) el reiterado incumplimiento de las obligaciones contraídas en el convenio de transferencia por cualquiera de las partes;
- b) la falta de transferencia de los recursos financieros, tecnológicos, humanos, materiales o de otra naturaleza de parte del organismo transfiriente; y,
- c) el deterioro del servicio, la falta de cobertura o de incremento de cobertura u otros signos sobre la incapacidad del organismo recipiente para cumplir con las funciones, declarada por sí mismo, por la sociedad civil organizada convocada por el Presidente del Comité Provincial de Desarrollo, de oficio o a pedido de cinco organizaciones; o de una consulta popular.”⁹⁴

En vista que, el marco legal constituye el principal instrumento esencial en el que estarán definidas las condiciones en las que se desarrollará la descentralización de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos; es importante que estos aspectos estén bien definidos con todos los procesos necesarios que deban aplicar a la descentralización de las competencias.

⁹³ Art. 28.- Créase la Comisión Nacional de Competencias para impulsar y consolidar el proceso, atender y resolver reclamos y controversias que surgieran entre los actores de los convenios de transferencia de funciones, responsabilidades y competencias; de mancomunidad; y, sancionar el incumplimiento de compromisos o faltas que obstaculicen el proceso.

⁹⁴ Ley de Descentralización, Art. 34, Ob. Cit. p. 21.

La constitución de 1998 merece una profunda reflexión y debate, ya que en ella se exponen principios centrales de la historia de la constitución ecuatoriana, pero a la vez se omiten problemas básicos, como la estructura político administrativa del Estado, las autonomías y regionalización, entre otros. Además, es notoria la falta de motivación política del Gobierno central para aplicar la legislación que existe sobre el proceso descentralizador y el poco interés de la mayoría de los Gobiernos seccionales de utilizar las leyes y de ponerlas en práctica.

Si bien, los ministerios del Estado son los entes rectores de las políticas en el país, todas las propuestas y procesos que se implementen desde estas instituciones centrales para el proceso de descentralización, deberían ser discutidas y concertadas entre los actores involucrados, con el objetivo de construir una sociedad mejor que conozca sus derechos y responsabilidades para consigo misma.

Existen grupos que viven del centralismo y de la burocracia, estos grupos se oponen de manera rotunda al proceso de descentralización, ya que por ejemplo, una transferencia de responsabilidades de determinado ministerio hacia los Municipios debería provocar la reducción de recursos y de personal de esa área del Estado.

Para Hugo Molina,⁹⁵ la inequidad en la redistribución de los recursos responde a intereses políticos. Según él, no hay un método idóneo de distribución, pues la reforma fiscal no permite acceder en forma automática a los recursos, de manera que se evite la intermediación burocrática.

1.6. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL ECUATORIANA.

Contrario a lo que se piensa, desde inicios de la vida republicana, Ecuador se presentaba con un sistema fiscal descentralizado, que mostraba la regionalización del país y cuyas plataformas serían difíciles de destruir.

⁹⁵ Alcalde de Azoguez en el período 2000 – 2004.

Bajo este sistema, las autoridades departamentales, provinciales y cantonales manejaban los ingresos y egresos, con su propia contabilidad, lo que hacía difícil implantar responsabilidades ante los Gobiernos, ya que éstos no podían tener un control efectivo debido a la falta de personal competente. Además, existían entidades con facultades específicas para recaudar e invertir los fondos públicos. Funcionarios privados tenían la facultad de cobrar varios impuestos. Los propios congresistas incentivaban la descentralización con la fijación de diferentes formas de recaudación para obtener ingresos, que eran utilizados para realizar específicamente obras de interés regional o provincial, que eran dirigidas por entidades esparcidas. De esta manera obtenían simpatizantes políticos.

La falta de caminos y formas de comunicación hacían que las autoridades provinciales y municipales trabajen con suficiente autonomía; de esta manera resultaba sencillo beneficiarse de los fondos públicos. Ante estos acontecimientos, los Gobiernos posteriores, intentaron establecer el orden a través de la implantación de la centralización, ya que los principales ingresos del Estado eran los impuestos.⁹⁶

Los únicos impuestos directos eran el tributo de indios y el diezmo, abolidos en 1857 y 1889 respectivamente. Los impuestos prediales fracasaron ante la resistencia de los terratenientes. No se logró gravar las rentas y fijar impuestos progresivos. La preferencia de las finanzas públicas se basó en el impuesto indirecto de las aduanas que pese al contrabando, aportó un tercio de los ingresos estatales y constantemente sobre el 50% de los mismos.⁹⁷ Este impuesto perjudicaba, a los comerciantes costeños y principalmente al puerto de Guayaquil.

A mediados del siglo XIX comenzaron a funcionar las primeras entidades bancarias privadas en Guayaquil. Así, la costa se mostraba desplazada por el estado, que se

⁹⁶ “En la línea fiscal, contrario a lo que se percibe de la situación administrativa, se observa que tanto los consejos provinciales como los Municipios gozaban de una descentralización fiscal que existía prácticamente desde la fundación de la República. Los Gobiernos locales disponían de una serie de ingresos propios a través de impuestos. Municipios y en menor medida los consejos provinciales tenían la capacidad de establecer y cobrar tributos propios aunque la recaudación era poco eficiente y el manejo fiscal no respondía a reglas de juego claras. Tal es así que hasta el año 1964 se cuentan alrededor de 1200 impuestos de los cuales 760 eran de dominio local.” JONAS, Frank, “La Ruta Crítica de la Descentralización en el Ecuador (1950-2001)”, CD. Interactivo CONAM, Quito, 2003, p.7.

⁹⁷ PAZ Y MIÑO Juan, “Tras las Huellas de la Descentralización”, *Revista Gestión*, No. 79, Quito, enero 2001.

manejaba desde Quito, y que implantaba políticas denominadas como centralistas. Con este panorama, los enfrentamientos entre regionalistas y nacionalistas, entre autonomistas y centralistas, dejaron implantada su huella en la historia del Estado. Los unos protegían los sistemas financieros descentralizados, mientras que los otros, la capacidad gubernamental para suprimir los poderes dispersos y los intereses particulares. Posteriormente triunfaron las políticas centralistas.

Bajo el mandato militar en 1971, se da importancia a las transferencias verticales, del Gobierno central hacia los Gobiernos locales. Así, la riqueza obtenida por el petróleo permitió que los Gobiernos locales triplicaran sus ingresos por medio de transferencias canalizadas a través del Fondo Nacional de Participaciones FONAPAR. Más tarde en el año de 1980 durante el Gobierno de Roldós, se fortalecen presiones fiscales de Gobiernos locales para mayor participación en el Presupuesto Nacional, dando como resultado la aprobación de diferentes Leyes Especiales. En 1990, bajo la tutela de Borja se crea el Programa de Desarrollo Municipal (PDM) y el Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC). En 1997 bajo el Gobierno Alarcón se aprueba la “Ley Especial de Transferencia del 15% de los Ingresos a los Gobiernos Seccionales” y la “Ley Especial de Descentralización y Participación Social”

Con respecto a las asignaciones del Gobierno Central a los Gobiernos Seccionales, en el Presupuesto aprobado para el año 2004 y en el del Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC), que se maneja fuera del mismo, se destinan USD 970⁹⁸ millones para que sean gastados por las Prefecturas Provinciales y Municipios del Ecuador. Otro punto importante que abarca la descentralización fiscal en el caso del Ecuador, es el que hace referencia a las transferencias, en este contexto tenemos como el ejemplo más representativo, la ley del 15%.

La descentralización fiscal se relaciona además con los escasos recursos propios que disponen los Municipios y consejos provinciales y su relación con las transferencias del Gobierno central.

⁹⁸ Serie mensual del Observatorio de la política fiscal, boletín No. 4, noviembre 2003.

En el contexto de la descentralización fiscal generalmente se origina una presión mayor de endeudamiento, no solo debido a las nuevas necesidades de inversión sino también por las brechas existentes entre recursos transferidos y competencias asumidas con créditos.

La transferencia de recursos del Gobierno central a los Gobiernos subnacionales puede originar mayores problemas, debido a que mientras mayor es la transferencia de recursos económicos, mayor es la desmotivación en la generación y recaudación de recursos locales, a este efecto se lo denomina "Pereza Fiscal"⁹⁹.

Sin embargo en los procesos de descentralización es común, incentivar a los Gobiernos subnacionales a renunciar a su marco legal tributario, esto se lo hace bajo el discurso de disminuir el mecanismo impositivo.

Ojeda manifiesta que, "en el contexto de una cultura clientelar como la que prevalece en el Ecuador, no es aventurado pensar que la descentralización fiscal podría beneficiar a los grupos de poder micro oligárquico que, en no pocos casos, manejan el poder local en forma directa o indirecta. De ahí que, uno de los retos que plantea el proceso de descentralización fiscal en la perspectiva redistributiva, radica en la democratización de las estructuras de poder locales y en la adaptación de las finanzas públicas nacionales a las nuevas obligaciones y condiciones de transferencia de recursos a los Gobiernos seccionales"¹⁰⁰.

La temática de la tributación local merece un análisis completo, mas aún, tomando en cuenta la dramática crisis por la que actualmente atraviesa nuestro país. Las experiencias que se han recogido sobre descentralización y planificación local muestran la contradicción existente entre el desprestigio del Gobierno central, la indiferencia gubernamental en el ámbito de la descentralización, y por otra parte el persistente incentivo político de algunos Gobiernos subnacionales por recobrar los

⁹⁹ "Los Gobiernos Seccionales" en serie mensual del Observatorio de la política fiscal, boletín No. 10, Abril 2005.

¹⁰⁰ OJEDA Lautaro, "¿Por qué la descentralización no avanza?", *Revista Ecuador Debate*, No. 61, Quito, abril 2004, p.41.

espacios democráticos, acompañados de una eficiente participación ciudadana y de la nitidez en la acción institucional.

CAPÍTULO 2

2. ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL Y LAS TRANSFERENCIAS ENTREGADAS A LOS MUNICIPIOS EN EL PERIODO 2000-2004

En este capítulo haremos una breve descripción de la realidad administrativa y fiscal del país, un proceso exitoso de descentralización entre otros aspectos importantes, debe contar con un proceso de reestructuración del estado y de redefinición de la política fiscal; para ello es necesario conocer la naturaleza y magnitud de los ingresos y egresos del estado, su distribución, el grado de concentración de las funciones, para determinar si los Gobiernos locales están en la capacidad de absorber nuevas competencias y recursos. Ya que como ha señalado Finot “los aspectos económicos de la descentralización son esenciales en los procesos, pero al parecer en América Latina aún no nos hemos apropiado lo suficiente de la rama de la economía cuyo objeto es la provisión de bienes públicos en diferentes niveles territoriales, ni la estamos desarrollando para avanzar en funciones y servicios de nuestras necesidades”¹⁰¹.

La descentralización vista desde este punto, conduciría al mejoramiento de la prestación de servicios ya que “la relativa cercanía de las estructuras gubernamentales descentralizadas, específicamente los Municipios, permitiría ofrecer condiciones favorables para identificar los problemas relevantes de la población”¹⁰². Los Municipios son las instituciones que más facilidades prestan para llevar adelante un proceso de descentralización y son el objeto de nuestro estudio. Además “en las economías desarrolladas, la búsqueda de una mejor asignación de

¹⁰¹ FINOT Iván, “Descentralización, Transferencias Territoriales y Desarrollo Local” en Revista de la CEPAL, No. 86, Agosto 2005, p.31.

¹⁰² OJEDA, Lautaro, “La Descentralización en el Ecuador”, Editorial Abya – Yala, Quito, 2000, p. 17.

los recursos públicos y la provisión de bienes y servicios a la población ha venido acompañada de la descentralización hacia los Gobiernos locales”¹⁰³.

Así también “la administración descentralizada de los recursos permite un empleo apropiado de los mismos, y la cercanía entre el pago de tributos y la ejecución de obras desalienta la inversión”¹⁰⁴. El pago de tributos es fundamental ya que mucho de los Municipios ecuatorianos, especialmente los más pequeños, enfrentan limitadas posibilidades económicas que vuelven inviables ciertos proyectos. Además como señala Jonás Frank “Las transferencias de recursos son la herramienta central para los Gobiernos de mantener su legitimidad; y las crisis políticas son inminentes sino se transfieren los recursos hacia los Gobiernos subnacionales”.¹⁰⁵ De allí deriva la importancia de conocer la composición del presupuesto del Gobierno Central y de manera especial las transferencias que se han hecho a los Municipios del país dentro de un análisis comparativo entre los principales rubros de dicho Presupuesto. Ya que de acuerdo con la Constitución, “los ingresos de los Gobiernos seccionales provienen de 3 fuentes: ingresos propios, transferencias del Gobierno Central, y otros recursos asignados por leyes”¹⁰⁶.

2.1. ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL.

Creemos que es importante realizar un estudio del Presupuesto del Gobierno Central ya que pese a las reformas, el régimen fiscal sigue siendo centralizado y básicamente sectorial. Los presupuestos, en los hechos, se siguen construyendo en base de los presupuestos anteriores y menos en función de acciones programáticas. “Es fundamental que se considere más estructurada e integralmente los aspectos territoriales en los presupuestos, a fin de poder tener información más real sobre la asignación de recursos a nivel territorial. Por otro lado, no existe un sistema integral de información adecuado sobre el manejo de los ingresos y gastos del sector público

¹⁰³ Según lo expuesto por Xosé Arias y Antón Costas en “El eslabón perdido de la Descentralización: Municipalismo frente a Autonomías”, Enero 2006, [http:// www.gestiopolis.com/descmun.html](http://www.gestiopolis.com/descmun.html), p.10.

¹⁰⁴ OJEDA, Lautaro, Ob. Cit., p. 14.

¹⁰⁵ FRANK Jonás, “Una Agenda Económica y Social del Nuevo Milenio”, Banco Mundial, Editorial Alfaomega, Bogotá, 2003, p.405

¹⁰⁶ “El Presupuesto del Estado” en Cartillas Educativas sobre Gobiernos Seccionales #10, Abril 2005, p.3.

en sus distintos niveles de Gobierno, lo que impide un monitoreo y evaluación adecuados y oportunos de la descentralización fiscal así como de la planificación del gasto y las transferencias; el régimen fiscal carece de una coordinación adecuada entre los mismos sectores del Gobierno central y entre las instituciones dependientes y los Gobiernos seccionales. Ello genera muchas ineficiencias en el uso de los recursos”.¹⁰⁷

El Presupuesto del Estado que a partir de noviembre de 1992, con la creación de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en R.O. No. 76 modifica la estructura de las entidades y lo transforma en el Presupuesto del Gobierno Central.¹⁰⁸ Es la previsión de Ingresos y Gastos, debidamente equilibrada con información de fuentes y usos, que las entidades, organismos y empresas del sector público ecuatoriano prevén para un ejercicio fiscal determinado, generalmente de un año calendario.¹⁰⁹ El Presupuesto del Gobierno Central está compuesto de: Ingresos, Gastos, Déficit o Superávit y Financiamiento.¹¹⁰

INGRESOS

Dentro de los Ingresos están los Petroleros y los No petroleros. Los *Ingresos Petroleros* están a su vez divididos en:

Exportaciones: Son los que corresponden a las ventas de petróleo crudo y de algunos derivados por parte de la empresa estatal Petroecuador.

Venta de Combustibles: proviene de la venta interna de derivados del petróleo, como diesel, gasolina, solventes, etc., por parte de Petroecuador.

Los *Ingresos No petroleros* provienen principalmente de la recaudación de impuestos entre los más importantes están:

¹⁰⁷ SÁNCHEZ Jeannette, “Descentralización, macroeconomía y desarrollo local” en Ecuador Debate, #61, Abril 2004, p.2.

¹⁰⁸ Al respecto ver preguntas frecuentes, El Banco Central del Ecuador, Febrero 2006, [http:// www.bcn.fin.com](http://www.bcn.fin.com).

¹⁰⁹ Según el Ministerio de Economía y Finanzas, Presupuesto del Gobierno Central, Febrero 2006, <http://www.minfin.gov.ec>

¹¹⁰ “El Presupuesto del Estado” en Cartillas Educativas sobre Macroeconomía #1 del Observatorio de la Política Fiscal, Mayo 2004, p.1-8.

Impuesto al Valor Agregado (IVA): Es lo que paga al Estado el consumidor al comprar bienes o servicios, salvo aquellos exonerados de este impuesto como medicinas y alimentos nacionales.

Impuesto a la Renta: Lo pagan personas y sociedades por sus ingresos o rentas.

Aranceles a las Importaciones: Es el dinero entregado al Estado por importación de bienes.

Impuesto a los Consumos Especiales (ICE): Este tributo resulta de las personas que compran algunos productos de lujo como las joyas, los cigarrillos, las bebidas alcohólicas, gaseosas o ciertos vehículos.

GASTOS

Con respecto a los Gastos existen dos categorías: Corrientes y de Capital. Los *Gastos Corrientes* están conformados por:

Sueldos: Corresponden a los salarios que se paga a los empleados públicos del Gobierno Central.

Bienes y servicios de consumo: Son las compras y pagos que realiza el Gobierno Central para su funcionamiento diario.

Transferencias: Están compuestas por el Bono de Desarrollo Humano y el pago del 40% (\$40 de los \$100 que se paga por afiliado) de las pensiones del IESS.

Los *Gastos de Capital* están divididos en:

Proyectos con deuda interna y externa: Corresponde a gastos en obras públicas, estudios y proyectos sociales.

Contraparte de préstamos: Resulta de la exigencia de los organismos internacionales, a la hora de dar un préstamo para un proyecto, una contraparte local que sirva para financiar dicho proyecto con dinero del Gobierno Central.

15% a los Gobiernos Seccionales: Esta es la ley más importante de distribución de recursos aprobada en 1997, según la cual el Gobierno Central debe destinar el 15% de sus ingresos corrientes a los Gobiernos seccionales para inversión. Los criterios utilizados para su distribución son la población y sus necesidades básicas insatisfechas.

Intereses: Son los intereses generados por concepto de deuda pública ya sea interna y externa.

EL DÉFICIT O SUPERÁVIT

Déficit se da cuando los gastos sobrepasan los ingresos¹¹¹ y Superávit cuando los ingresos son mayores a los gastos. El Financiamiento muestra las fuentes de financiamiento del Gobierno Central, por ejemplo el Gobierno puede financiar el posible déficit con dinero proveniente de una nueva deuda o renovar los vencimientos de una deuda anteriormente contraída.

Estos son los principales componentes del presupuesto del Gobierno Central, sin embargo para efectos de nuestro estudio hemos reducido algunos elementos, sin que ello altere los resultados finales. Además hemos deflactados por IPC (Índice de Precio al Consumidor) los valores del Presupuesto del Gobierno Central de tal manera que pasaron de ser valores nominales a valores reales, tomando como año base al año 2000, como se muestra a continuación en la siguiente tabla:

¹¹¹ "El Déficit Primario cuando en el cálculo de los gastos no se toma en cuenta el pago de intereses de la deuda; o Déficit Global cuando se toma en cuenta el pago de intereses de la deuda. Ver, "El Presupuesto del Estado" en Cartillas Educativas sobre Gobiernos Seccionales #10, Abril 2005, p.3.

CUADRO No. 1

PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL EN TERMINOS REALES					
MILLONES DE DOLARES DEL 2000					
	2000	2001	2002	2003	2004
INGRESOS TOTALES	3.270	4.025	4.166	4.475	4.940
<i>Petroleros</i>	1.249	1.026	989	1.095	944
Por exportaciones	470	334	440	394	323
Por venta de derivados	779	692	549	701	621
<i>No Petroleros</i>	1.573	1.834	1.907	1.885	2.090
IVA	820	1.048	1.118	1.112	1.186
A la renta	445	355	325	363	418
<i>Otros Ingresos</i>	449	1.165	1.271	1.496	1.906
GASTOS TOTALES	4.058	4.484	4.112	4.355	5.058
Gobiernos seccionales	216	424	386	511	475
DEFICIT	-787	-459	55	120	-119

FUENTE: Ministerio de Economía y Finanzas, www.minfin.gov.ec.
ELABORACIÓN: Autoras.

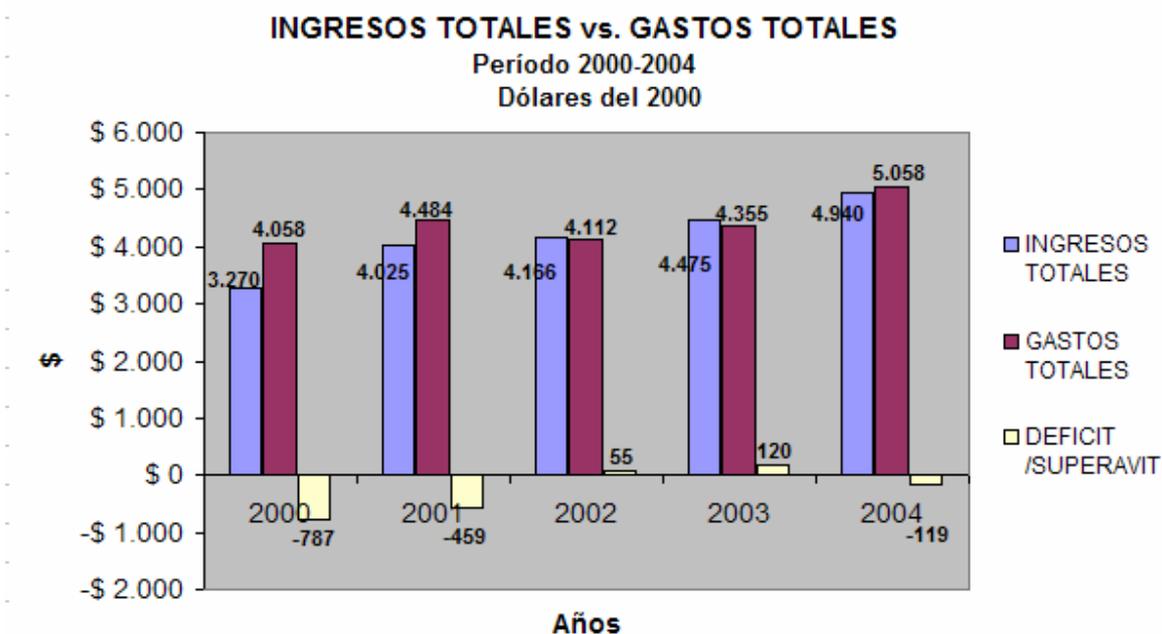
Además para realizar los análisis posteriores utilizaremos las Ejecuciones Presupuestarias del Gobierno Central de los años de estudio (2000-2004). La Ejecución Presupuestaria es el conjunto de acciones destinadas a la utilización de los recursos humanos, materiales y financieros asignados en el presupuesto con el propósito de obtener los bienes y servicios en la cantidad, calidad y oportunidad previstos en el mismo.¹¹²

Por último indagaremos desde dos puntos de vista, el Presupuesto del Gobierno Central desde: los Ingresos vs. Gastos y desde los Ingresos Tributarios vs. Transferencias Seccionales, ya que estos rubros son muy importantes para los Gobiernos Seccionales en especial para los Municipios pues son estos los que recaudan de mejor manera los tributos.

¹¹²Según el Ministerio de Economía y Finanzas, Ejecución Presupuestaria, Febrero 2006, <http://www.minfin.gov.ec>

2.2. INGRESOS VS. GASTOS DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL.

GRÁFICO No.1



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, www.minfin.gov.ec.
Elaboración: Autoras.

En el Gráfico No. 1 se muestran los ingresos y gastos totales obtenidos de las Ejecuciones Presupuestarias.

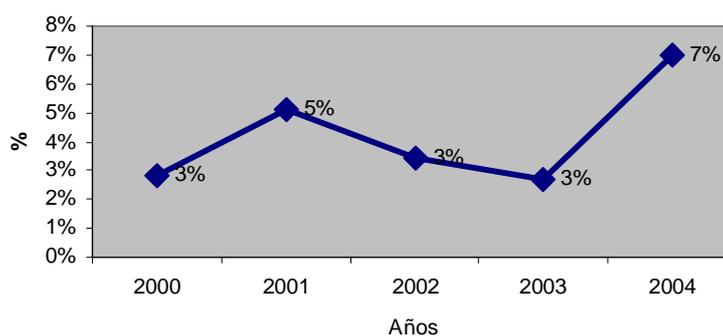
Rubros que a continuación serán estudiados de tal manera que se explicarán sus fluctuaciones mediante el análisis de algunos Indicadores Macroeconómicos. Y así podremos tener un panorama general de la economía ecuatoriana en el período 2000-2004.

2.2.1 PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS

Debido a la relación directa que existe entre los Ingresos – Gastos y los Principales Indicadores Macroeconómicos, es necesario realizar un análisis sobre la conducta de dichos Indicadores en el período de estudio.

2.2.1.1 Crecimiento del Producto Interno Bruto

GRÁFICO No. 2
TASA DE CRECIMIENTO
PRODUCTO INTERNO BRUTO
Período 2000-2004
Porcentaje



FUENTE: Banco Central del Ecuador, www.bce.fin.ec
 ELABORACIÓN: Autoras.

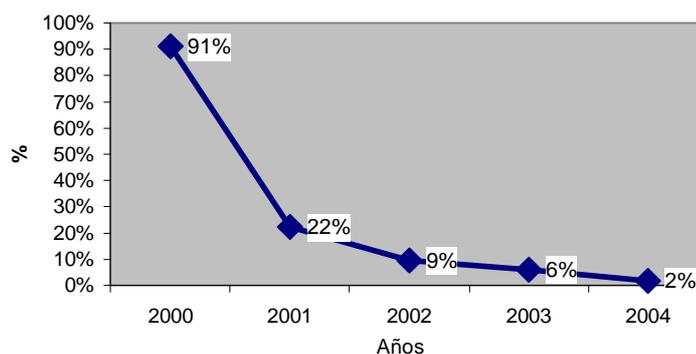
Como se puede apreciar la tendencia del PIB es creciente del 2000 al 2001, en el 2000 existe un crecimiento de 2,8% (\$15,9 mil millones), debido a la crisis del Sistema Financiero ya que en esos años el país estuvo expuesto a una grave inestabilidad económica y política, en el 2001 se obtuvo un crecimiento de 5,1% (\$16,7 mil millones). En cambio del período 2001 al 2003 se frena el crecimiento. Para el 2002 el decrecimiento fue de 3,7% (\$17,3 mil millones) y en el 2003 de 2,4% (\$17,8 mil millones). Finalmente en el 2004 la variación fue de 7% (\$18,9 mil millones). Este crecimiento es atribuible sobre todo al aumento del 54,4% de la extracción petrolera, que llevó a un incremento de la extracción de petróleo del 26,1%¹¹³.

¹¹³ Datos tomados de la página web del Banco Central de Ecuador, www.bce.fin.ec, estadísticas.

2.2.1.2 Inflación

GRÁFICO No. 3

INFLACION
Período 2000-2004
Porcentaje



FUENTE: Banco Central del Ecuador, www.bce.fin.ec
ELABORACIÓN: Autoras.

Observamos que la inflación en el período del 2000 al 2004, período en el cual está en vigencia la dolarización, tiene una tendencia a la baja.

Debido a la profunda crisis financiera y cambiaria que sufrió la economía ecuatoriana, la inflación aumentó del 60% en 1999 al 91% para diciembre de 2000, el valor más alto registrado desde 1970. En el 2001 alcanza un 22,4% que significa un decrecimiento de 68,6 puntos porcentuales con respecto al año anterior. Para el 2002 observamos que la inflación continúa bajando, así tenemos que al término del año el porcentaje de inflación es de 9,4%, lo que representa una disminución de 13 puntos porcentuales con respecto al 2001. El porcentaje de inflación en el 2003 fue de 6,10% y constituye un decremento de 3,3 puntos porcentuales con relación al año anterior. Finalmente en el 2004 la inflación registró un 1,9% que significó un decrecimiento de 4,2 puntos porcentuales y comparado con el año 2000 presenta una caída relevante de 89,1 puntos porcentuales, pues prácticamente llega a cero en el 2004¹¹⁴, lo que constituye un acierto para los argumentos de los partidarios de la dolarización en torno a las ventajas de contar con una moneda estable: eliminación

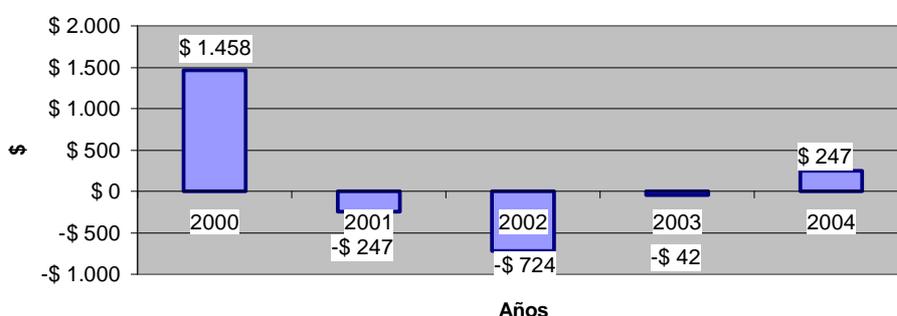
¹¹⁴ Banco Central del Ecuador, Ob. Cit., p. 70.

del riesgo de devaluación, baja de la inflación y baja de las tasas de interés a niveles cercanos a los internacionales.

2.2.1.3 Variación de la Balanza Comercial

GRÁFICO No. 4

BALANZA COMERCIAL
Período 2000-2004
Millones de dólares del 2000



FUENTE: Banco Central del Ecuador, www.bce.fin.ec
ELABORACIÓN: Autoras.

Como se aprecia en el gráfico los saldos de la Balanza Comercial en el período 2000-2004 son bastante cambiantes con una tendencia al deterioro hasta el 2002 y luego a la recuperación. En el 2000 año en el que su saldo positivo es el más alto se registraron \$1,5 mil millones en términos reales, las importaciones de bienes se contrajeron en 50%, lo que afectó tanto los bienes de consumo como las materias primas y bienes de capital. En contraste, las exportaciones que habían caído fuertemente en 1998 se recuperaron en forma leve (+6%). Sin embargo, esto no se debió a un aprovechamiento de las condiciones favorables generadas por la depreciación del sucre, sino casi exclusivamente al repunte del precio del petróleo. En efecto, a pesar de una caída del volumen exportado, gracias al mejor precio, el petróleo recuperó su posición como principal producto de exportación que había perdido el año anterior. En cambio, casi todos los otros productos importantes de exportación sufrieron caídas de sus ventas al extranjero, debido a factores como los bajos precios en algunos mercados (banano y café) y problemas de producción que

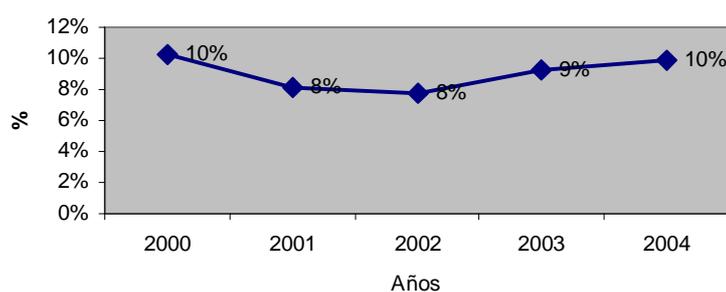
redujeron el volumen ofertado (camarones). Entre los productos tradicionales sólo aumentaron las exportaciones de cacao. Los productos no tradicionales, que se habían expandido muy dinámicamente hasta 1996, sufrieron una nueva baja, y sólo los derivados del petróleo y los productos elaborados del cacao exhibieron aumentos significativos¹¹⁵.

Para el 2001 la balanza muestra un saldo negativo de \$246,8 millones. Al igual que en el 2002 de \$724 millones y el 2003 de \$41,68 millones en términos reales. En cambio en el 2004 el saldo es positivo de \$248,83. Debido a que la inflación continuó reduciéndose en este año, hasta niveles similares a los de los países desarrollados lo que, junto con la depreciación del dólar a nivel internacional, resultó en una mejora de la competitividad cambiaria, además de un aumento considerable en el volumen de exportaciones del 47,1% con respecto al año anterior y al precio del petróleo que ese año registró su valor más alto de \$30,13 por barril¹¹⁶.

2.2.1.4 Variación de la Tasa de Desempleo

GRÁFICO No. 5

DESEMPLEO
Período 2000-2004
Porcentaje



FUENTE: Banco Central del Ecuador, www.bce.fin.ec
ELABORACIÓN: Autoras.

¹¹⁵ Estudio Económico de América Latina y el Caribe, CEPAL, 2000-2004.

¹¹⁶ Ob. Cit., p. 70.

En el gráfico podemos ver que el desempleo tiene una tendencia a disminuir hasta el 2002 y luego a partir del 2003 a subir. En el 2000 encontramos el porcentaje más alto de 10,3%.

Debido a la crisis económica que el país atravesaba en ese año y tuvo un fuerte impacto en el mercado de trabajo, donde la demanda laboral estuvo limitada mientras la oferta laboral creció debido a las necesidades de los hogares dólares.

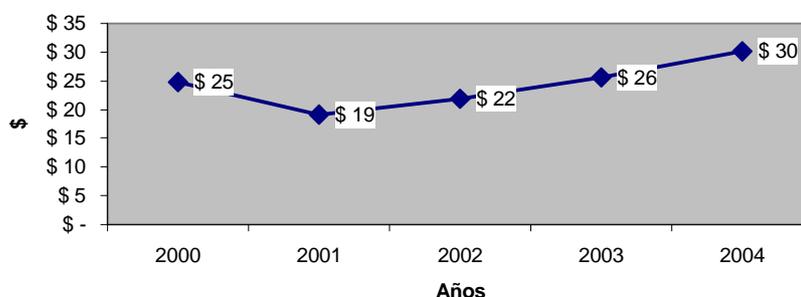
Para el 2001 bajó a un 8,1%, hasta el 2002 el Desempleo siguió bajando y este año alcanzó un 7,7% el menor alcanzado en el período del 2000 al 2004. Gracias al aumento de la actividad en algunos sectores que requieren uso intensivo de mano de obra, como el comercio y la construcción, que generaron nuevos puestos de trabajo en el sector moderno.

Para el 2003 el Desempleo fue de 9,3% registrando un aumento de 1,6 puntos porcentuales en relación al año anterior. Sin embargo en el 2004 el Desempleo alcanza un 9,9%. Este incremento del desempleo se debe a que la población económicamente activa aumentó más rápidamente que el número de empleados.

2.2.1.5 Variación del Precio del Petróleo

GRÁFICO No. 6

PRECIO DEL PETROLEO
Período 2000-2004
Dólares



FUENTE: Banco Central del Ecuador
ELABORACIÓN: Autoras.

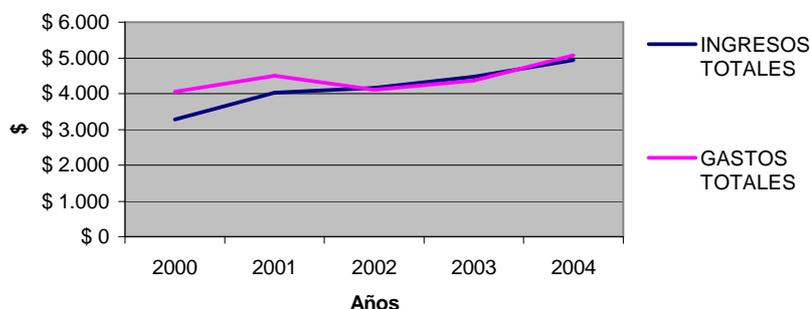
En el gráfico tenemos que el precio del petróleo para el 2000 fue de \$24,87. En el 2001 se registra una caída importante del precio del petróleo a \$19,16 que constituye un decrecimiento con respecto al año anterior de 30%: A partir de 2001 su incremento es constante, así para el 2002 el valor registrado es de \$21,82 y en el 2003 de \$25,66 hasta llegar a su valor más alto en el 2004 de \$30,13 por barril.

2.2.2 INGRESOS TOTALES vs. GASTOS TOTALES DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL.

A continuación se presenta el gráfico que muestra el comportamiento de los Ingresos y Gastos totales del Presupuesto del Gobierno Central en el período 2000 - 2004 relevantes en valores reales de crecimiento o decrecimiento.

GRÁFICO No. 7

INGRESOS - GASTOS TOTALES
Período 2000-2004
Millones de dólares del 2000



FUENTE: Ministerio de Economía y Finanzas www.minfin.gov.ec, Banco Central del Ecuador, www.bce.fin.ec
ELABORACIÓN: Autoras.

Como podemos observar en el gráfico la tendencia de los ingresos ha sido de un crecimiento constante. Se registra un crecimiento del 51,1% de los ingresos reales del 2000 al 2004. En el 2004 se registra el valor más alto de ingresos totales en el Presupuesto del Gobierno Central de \$4,9 mil millones, y en el 2000 el valor más bajo de \$3,3 mil millones.

En el transcurso del 2000 al 2001 se puede apreciar el crecimiento más alto que fue del 23,1%; en cambio en el lapso del 2001-2002 el crecimiento mínimo es de 3,5%. En promedio los ingresos crecieron en un 11,1%.

En lo que se refiere a los gastos totales podemos apreciar que han crecido pero en menor cantidad que los ingresos ya que del 2000 al 2004 los gastos crecieron en un 24,7% en términos reales, registrando su valor más alto en el 2004 de \$5,1 mil millones, y en el 2000 el valor más bajo de \$4,1 mil millones.

En el período 2003-2004 los gastos muestran un crecimiento 16,1% correspondiente al más durante el 2000 al 2004 y en cambio en el período 2001-2002 los gastos registran un decrecimiento del 8,3%. En promedio los gastos crecieron un 6,1% durante el período 2000-2004.

2.3. INGRESOS TRIBUTARIOS VS. TRANSFERENCIAS SECCIONALES.

“Por medio del mecanismo de las transferencias del Gobierno Central, el 50% de todas las inversiones del país son dirigidas a los Gobiernos seccionales”¹¹⁷, por lo que es necesario realizar un análisis de los ingresos tributarios frente a las transferencias seccionales.

De manera general podemos afirmar que las Transferencias entregadas a los Gobiernos Seccionales han aumentado durante el período en que nuestra investigación se basa debido a factores que más adelante serán explicados con detalle. Sin embargo en comparación con los Ingresos Tributarios o No Petroleros hay una diferencia bastante marcada que en el próximo gráfico haremos evidente. En donde se representan las transferencias seccionales como porcentaje del total de los ingresos tributarios, en términos reales:

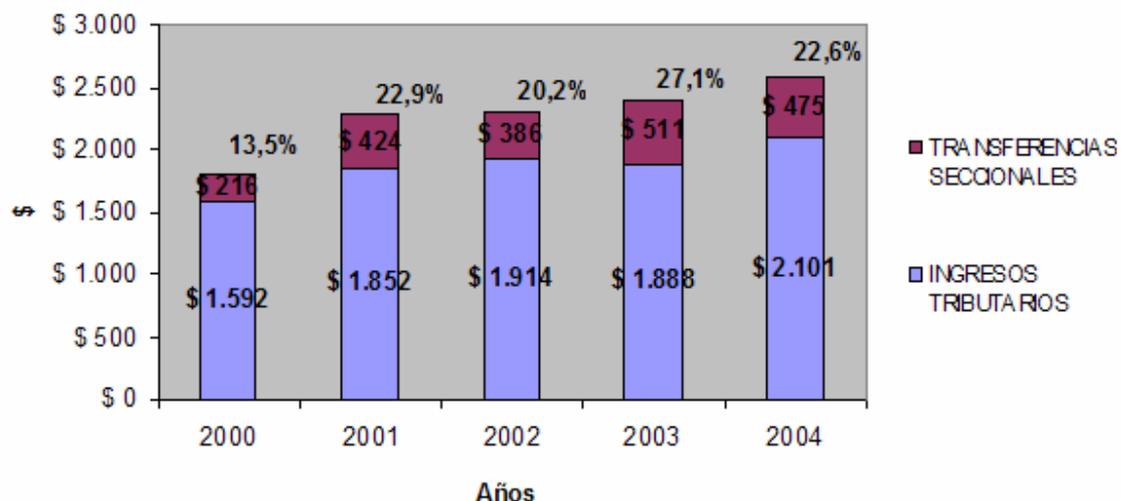
¹¹⁷ “El Presupuesto del Estado” en Cartillas Educativas sobre Gobiernos Seccionales #10, Abril 2005, p.3.

GRÁFICO No. 8

INGRESOS TRIBUTARIOS vs. TRANSFERENCIAS SECCIONALES

Período 2000-2004

Millones de dólares del 2000



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, www.minfin.gov.ec, Banco Central del Ecuador, www.bce.fin.ec
Elaboración: Autoras.

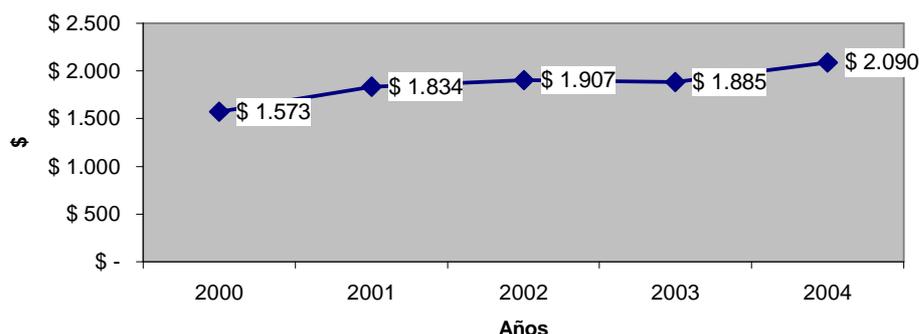
Según Aghón “Los Gobiernos municipales desempeñan sin duda un papel importante en el suministro de algunos servicios públicos, y para ello requieren de fuentes de ingresos estables y proporcionales a las responsabilidades asignadas por las normas legales. La adecuada disponibilidad de recursos fiscales a nivel municipal y una efectiva coordinación del gasto público a nivel intergubernamental son esenciales para el avance del proceso de Descentralización Fiscal y Autonomía Local en los países latinoamericanos”¹¹⁸.

Sin lugar a dudas la diferencia entre estos rubros es muy amplia, su ¿porque? será explicado a continuación en un resumen de los acontecimientos más importantes que afectaron a estos elementos del Presupuesto del Gobierno Central.

¹¹⁸ AGHON, Gabriel, EDLING, Herbert, “Descentralización Fiscal en América Latina: Algunas Lecciones y Nuevos Desafíos”, CEPAL-GTZ, 1997.

2.3.1 INGRESOS TRIBUTARIOS

GRÁFICO No. 9
INGRESOS TRIBUTARIOS
 Período 2000-2004
 Millones de dólares del 2000



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, www.minfin.gov.ec.
 Elaboración: Autoras.

Durante el 2000 con respecto a la política fiscal¹¹⁹ debemos señalar que se elevó el IVA de 10% a 12% y el impuesto a la renta fue limitado a una tasa máxima del 15%. El ICC bajó de 1% a 0.8% y, se estableció que solo lo pagarían las personas naturales. También hubo un avance significativo en la recaudación de impuestos. Así la recaudación del IVA fue de \$820 millones de dólares en términos reales en el 2000. El Impuesto a la Renta alcanzó los \$445 millones de dólares.

En general los Ingresos Tributarios llegaron a los \$1,57 miles de millones de dólares en términos reales, sus componentes (IVA, Impuesto a la Renta) constituyeron en el caso un 52,1% y un 28,3% del total de los ingresos tributarios respectivamente.

Para el 2001 las autoridades económicas principalmente adoptaron medidas que aumentarían los ingresos fiscales no petroleros con el doble propósito de compensar la reducción de los ingresos petroleros en el corto plazo y disminuir la dependencia fiscal de éstos en el largo plazo. Este último objetivo obedece a la alta volatilidad de

¹¹⁹ El presente análisis se lo realizará en base al informe económico realizado por la CEPAL en el 2005

los ingresos petroleros y al hecho de que el nivel de gasto público no guarda relación con la capacidad de la economía no petrolera de generar ingresos.

Entonces se aprobó la reforma tributaria, cuyo elemento central fue un aumento de la tasa del IVA de 12% a 14%. Sin embargo, esta medida rigió solamente en julio y agosto del 2001, ya que posteriormente fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional. Pese a ello, los ingresos del Gobierno Central crecieron, como ya se mencionó en el subcapítulo anterior, además también por la mejoría en la actividad económica y a mejoras en la recaudación. Vale destacar que en los tres años de existencia del nuevo ente recaudador (el Servicio de Renta Interna) el número de contribuyentes que pagan el IVA se multiplicó por diez.

Los Ingresos Tributarios en el 2001 fueron de \$1,83 miles de millones de dólares. La recaudación por concepto del IVA fue de \$1,04 miles de millones y a su vez representó el 57,2% del total de los ingresos tributarios. El impuesto a la renta alcanzó \$354,8 millones de dólares y representó el 19,3% del total de los ingresos tributarios.

En el área fiscal en el 2002, el hecho relevante del año es la adopción de la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, cuyo eje es la constitución de un fondo de estabilización que se nutrirá de recursos fiscales adicionales percibidos por la puesta en marcha del OCP. Los recursos se destinarán en su mayoría a las operaciones de pago o compra de deuda pública externa e interna, y en una menor porción a solventar problemas fiscales o catástrofes naturales y a financiar proyectos de desarrollo social. La misma ley también introduce un tope de crecimiento al gasto público de 3.5% anual, con el propósito de consolidar la situación fiscal en el futuro. Los ingresos fiscales se vieron favorecidos por el alto precio internacional del petróleo y por la mejoría en la recaudación tributaria.

Los Ingresos Tributarios en el 2002 fueron de \$1,9 miles de millones de dólares. La recaudación por concepto del IVA fue de \$1,11 miles de millones y a su vez representó el 58,6% del total de los ingresos tributarios. El impuesto a la renta

alcanzó \$325 millones de dólares y representó el 17% del total de los ingresos tributarios.

Básicamente en el 2003 la política fiscal se guió por las metas acordadas con el Fondo Monetario Internacional en el acuerdo de derechos de giro suscrito en el primer trimestre del año. Dichas metas, y las medidas adoptadas por el Gobierno con anterioridad a la firma del acuerdo, estuvieron estructuradas en torno de dos ejes: primero, aumentar la solvencia del Estado ecuatoriano mediante la limitación de los gastos fiscales y el uso de parte importante de los recursos fiscales generados por la explotación petrolera para reducir el volumen de la deuda soberana; y segundo, implementar reformas estructurales que fortalezcan o complementen el esfuerzo fiscal.

Entre las medidas del primer grupo figuran las siguientes:

- Aprobación del presupuesto para 2003 con congelamiento de salarios y bajo el supuesto de un precio de 18 dólares por barril de petróleo crudo Oriente (precio de referencia para Ecuador).
- Ajuste del precio del combustible, tarifas eléctricas y telefónicas.
- Adopción de una serie de medidas de ajuste fiscal para alcanzar un superávit primario.

En segundo lugar se adoptaron medidas tales como:

- Implementación de una reforma impositiva, a fin de reducir las extensas preasignaciones de impuestos, que limitan drásticamente la flexibilidad de la política fiscal, y disminuir o eliminar exenciones impositivas. En el proyecto de ley también se contempla incrementar el impuesto aplicado a los vehículos.

- Reforma del régimen de salarios del sector público y ampliación de su base imponible para los efectos de la tributación sobre las ganancias y las contribuciones de la seguridad social.
- Reforma de las empresas públicas en las áreas de la energía eléctrica, el petróleo y la telefonía.

En el 2003 los Ingresos Tributarios fueron de \$1,88 miles de millones de dólares. La recaudación del IVA fue de \$1,11 miles de millones en términos reales. El impuesto a la renta alcanzó \$363,3 millones de dólares en términos reales. El IVA representó el 59% y el impuesto a la renta el 19,3% del total de los ingresos tributarios.

En el 2004 lo más relevante en cuanto a política fiscal el Gobierno utiliza los fondos acumulados en el Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP) para adquirir títulos de deuda pública, con el doble propósito de reducir el riesgo país y aliviar la alta carga fiscal que constituye el pago de intereses, que alcanzaron el 3,1% del PIB en el 2003. La recaudación del FEIREP para el 2004, sumada a los fondos remanentes del 2003, permitiría adquirir deuda por 394 millones de dólares. La deuda externa pública ecuatoriana (incluido el Banco Central) era de 11.493 millones de dólares en diciembre del 2003 (42% del PIB), mientras que la deuda interna del Gobierno central era de 3.016 millones (11% del PIB). Esta última siguió creciendo en el 2004 y en junio alcanzó 3.272 millones de dólares.

Para el 2004 los Ingresos Tributarios fueron de \$2,1 miles de millones de dólares. La recaudación del IVA registró \$1,19 miles de millones en términos reales, y el impuesto a la renta llegó a \$418,3 millones de dólares en términos reales. El IVA representó el 56,7% y el impuesto a la renta el 20% del total de los ingresos tributarios.

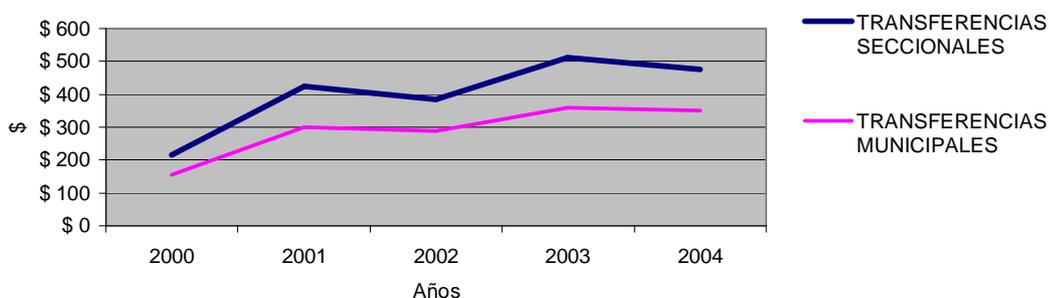
2.3.2 TRANSFERENCIAS SECCIONALES

Ahora analizaremos las fluctuaciones de las transferencias seccionales y las transferencias municipales, ya que éstas últimas son el objetivo de nuestra investigación. A continuación presentamos un gráfico de los rubros antes mencionados en el período 2000 al 2004:

GRÁFICO No. 10

**TRANSFERENCIAS SECCIONALES vs.
TRANSFERENCIAS MUNICIPALES**

Período 2000-2004
Millones de dólares



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, www.minfin.gov.ec, Banco Central del Ecuador, www.bce.fin.ec
Elaboración: Autoras.

En el 2000 las transferencias municipales constituyeron el 72,2% del total de recursos asignados a los Gobiernos Seccionales (Consejos Provinciales y Municipios) que es a lo que llamamos Transferencias Seccionales. En los siguientes años las cantidades son similares, así en el 2001 alcanzaron el 71,1%, el 2002 el 74,7%, el 2003 70,2% y en el 2004 registra el valor más alto de 74%¹²⁰.

Es fundamental que revisemos los recursos asignados a cada Municipio del país agrupado en su cabecera provincial. Para ello presentamos la siguiente tabla con las asignaciones durante el período 2000-2004:

¹²⁰ Datos tomados del Ministerio de Economía y Finanzas, departamento del Tesoro Nacional.

CUADRO No. 2

TOTAL DE TRANSFERENCIAS MUNICIPALES POR PROVINCIAS									
Millones de dólares del 2000									
PROVINCIA	2000	PROVINCIA	2001	PROVINCIA	2002	PROVINCIA	2003	PROVINCIA	2004
GUAYAS	29,32	GUAYAS	75,62	GUAYAS	72,24	GUAYAS	90,18	GUAYAS	87,63
PICHINCHA	29,24	PICHINCHA	44,63	PICHINCHA	42,74	PICHINCHA	50,88	PICHINCHA	50,85
MANABI	12,78	MANABI	33,77	MANABI	32,21	MANABI	40,24	MANABI	38,97
LOS RIOS	7,04	LOS RIOS	18,27	LOS RIOS	17,42	LOS RIOS	22,77	LOS RIOS	22,39
MORONA S.	6,91	AZUAY	14,94	AZUAY	14,28	AZUAY	17,69	AZUAY	16,91
AZUAY	6,51	EL ORO	13,65	EL ORO	13,05	EL ORO	15,62	EL ORO	15,49
SUCUMBIOS	6,46	ESMERALDAS	11,97	ESMERALDAS	11,43	LOJA	14,03	LOJA	13,32
LOJA	6,33	LOJA	11,78	LOJA	11,27	CHIMBORAZO	13,33	ESMERALDAS	13,23
EL ORO	5,45	CHIMBORAZO	11,07	CHIMBORAZO	10,62	TUNGURAHUA	13,15	TUNGURAHUA	13,02
ESMERALDAS	5,41	TUNGURAHUA	10,71	TUNGURAHUA	10,25	ESMERALDAS	13,10	CHIMBORAZO	12,80
ZAMORA CH.	5,38	COTOPAXI	8,20	COTOPAXI	7,87	COTOPAXI	12,10	COTOPAXI	11,84
NAPO	4,60	IMBABURA	7,91	IMBABURA	7,59	IMBABURA	10,14	IMBABURA	9,91
CHIMBORAZO	4,53	CAÑAR	6,46	CAÑAR	6,16	CAÑAR	7,58	CAÑAR	7,39
TUNGURAHUA	4,50	BOLIVAR	5,64	BOLIVAR	5,43	BOLIVAR	6,87	BOLIVAR	6,39
ORELLANA	4,04	MORONA S.	5,16	MORONA S.	4,91	MORONA S.	6,09	MORONA S.	5,84
PASTAZA	3,63	SUCUMBIOS	5,07	SUCUMBIOS	4,84	SUCUMBIOS	5,67	SUCUMBIOS	5,78
IMBABURA	3,17	CARCHI	4,37	CARCHI	4,19	CARCHI	4,94	CARCHI	4,76
COTOPAXI	3,16	ZAMORA CH.	3,73	ZAMORA CH.	3,55	ZAMORA CH.	4,09	ORELLANA	4,00
CAÑAR	2,55	NAPO	2,89	NAPO	2,76	ORELLANA	4,00	ZAMORA CH.	3,81
BOLIVAR	2,34	ORELLANA	2,70	ORELLANA	2,57	NAPO	3,39	NAPO	3,41
CARCHI	1,96	PASTAZA	1,98	PASTAZA	1,91	PASTAZA	2,52	PASTAZA	2,54
GALAPAGOS	0,38	GALAPAGOS	0,79	GALAPAGOS	0,75	GALAPAGOS	0,98	GALAPAGOS	1,00

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, www.minfin.gov.ec, Banco Central del Ecuador, www.bce.fin.ec
Elaboración: Autoras.

De la tabla anterior podemos observar que las provincias que más dinero reciben a lo largo del período 200-2004 son Guayas, Pichincha y Manabí, debido a que son las provincias que más población poseen, este parámetro junto con las necesidades básicas insatisfechas son fundamentales para la asignación de recursos. Sin embargo como veremos después las provincias que menos recursos reciben como son: Galápagos, Pastaza, Napo, Orellana y Bolívar, son las más beneficiadas en la entrega de recursos.

Transformaremos a las asignaciones municipales agrupadas en provincias en asignaciones per cápita agrupadas por provincia, así:

CUADRO No. 3

TOTAL DE TRANSFERENCIAS MUNICIPALES POR PROVINCIAS									
Per cápita en Dólares del 2000									
PROVINCIA	2000	PROVINCIA	2001	PROVINCIA	2002	PROVINCIA	2003	PROVINCIA	2004
COTOPAXI	36,49	ZAMORA CH.	52,72	ZAMORA CH.	62,11	ZAMORA CH.	75,84	GALAPAGOS	78,02
CAÑAR	32,22	GALAPAGOS	51,76	MORONA S.	56,98	MORONA S.	74,97	MORONA S.	73,26
CARCHI	31,73	SUCUMBIOS	48,09	GALAPAGOS	53,60	GALAPAGOS	74,38	ZAMORA CH.	71,96
BOLIVAR	30,58	CARCHI	46,33	SUCUMBIOS	50,22	SUCUMBIOS	62,42	ORELLANA	67,02
PASTAZA	28,16	NAPO	44,75	NAPO	46,75	ORELLANA	61,50	SUCUMBIOS	64,89
IMBABURA	27,42	ORELLANA	43,22	BOLIVAR	42,94	NAPO	60,83	NAPO	62,38
TUNGURAHUA	26,54	MORONA S.	41,32	PASTAZA	41,36	PASTAZA	58,00	PASTAZA	59,59
ORELLANA	26,38	BOLIVAR	40,73	CAÑAR	39,86	BOLIVAR	57,61	BOLIVAR	54,64
CHIMBORAZO	21,90	PASTAZA	39,25	ESMERALDAS	39,74	CAÑAR	52,01	CAÑAR	51,69
GALAPAGOS	20,40	CAÑAR	38,19	ORELLANA	39,71	LOS RIOS	49,76	LOS RIOS	49,85
LOJA	15,63	LOJA	35,60	LOJA	37,27	LOJA	49,24	ESMERALDAS	49,74
ZAMORA CH.	15,41	MANABI	34,85	CARCHI	36,68	COTOPAXI	49,18	COTOPAXI	49,04
SUCUMBIOS	14,66	LOS RIOS	34,39	MANABI	36,37	ESMERALDAS	48,32	LOJA	47,63
ESMERALDAS	14,05	TUNGURAHUA	34,03	LOS RIOS	35,88	MANABI	48,20	MANABI	47,57
EL ORO	13,51	CHIMBORAZO	33,57	CHIMBORAZO	35,22	CHIMBORAZO	46,93	CHIMBORAZO	45,90
NAPO	13,38	ESMERALDAS	33,22	EL ORO	33,24	CARCHI	45,91	CARCHI	45,05
AZUAY	12,37	EL ORO	31,79	AZUAY	31,89	TUNGURAHUA	42,35	TUNGURAHUA	42,75
PICHINCHA	12,24	AZUAY	30,49	TUNGURAHUA	31,13	EL ORO	42,20	EL ORO	42,66
MORONA S.	11,52	COTOPAXI	28,72	COTOPAXI	30,16	AZUAY	41,92	IMBABURA	41,68
LOS RIOS	10,82	IMBABURA	28,14	IMBABURA	29,55	IMBABURA	41,86	AZUAY	40,82
MANABI	10,78	GUAYAS	27,97	GUAYAS	29,23	GUAYAS	38,72	GUAYAS	38,34
GUAYAS	8,86	PICHINCHA	22,87	PICHINCHA	23,96	PICHINCHA	30,26	PICHINCHA	30,82

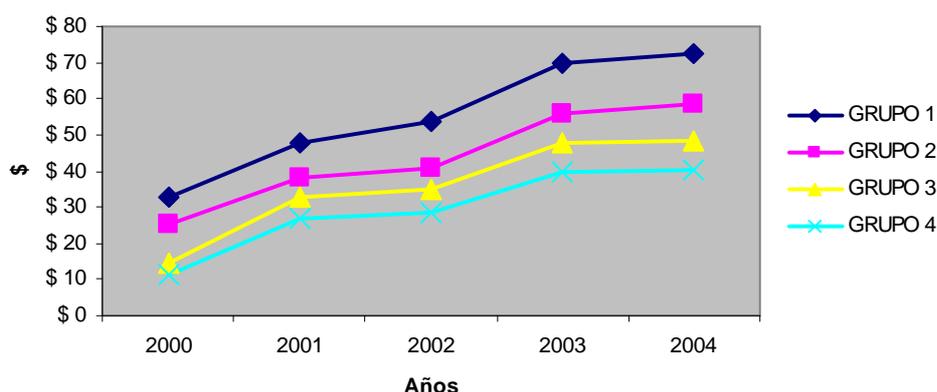
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, www.minfin.gov.ec, Banco Central del Ecuador, www.bce.fin.ec
Elaboración: Autoras.

Como podemos ver ahora las provincias que anteriormente estuvieron ocupando los primeros lugares en asignaciones presupuestarias son las últimas. Así podemos apreciar que Guayas, Pichincha y Manabí en realidad reciben menos dinero que Napo, Pastaza y Orellana que eran las provincias que menos recursos recibían según la tabla anterior. Y ahora los cantones que menos recursos per cápita poseen son Guayas, Pichincha, Manabí, Imbabura y Los Ríos.

Con los datos anteriores hemos realizado una clasificación de las asignaciones presupuestarias por provincias per cápita en 4 grupos jerarquizados de tal manera

que mostramos las provincias que más reciben (Grupo 1) y las que menos reciben (Grupo 4). Mostramos su comportamiento en el siguiente gráfico:

GRÁFICO No. 11
TRANSFERENCIAS MUNICIPALES POR PROVINCIA
Período 2000-2004
Dólares de 2000



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, www.minfin.gov.ec
Elaboración: Autoras.

Como podemos observar en el gráfico las transferencias recibidas¹²¹ por las provincias han aumentado durante el período 2000-2004, de manera casi constante en todos los grupos.

En el Grupo 1 están las provincias que más recursos recibieron durante el período 2000-2004 a pesar de poseer niveles más bajos de población en comparación con otros cantones. Este grupo tiene un promedio de recursos per cápita de \$32,76 en el 2000, \$47,81 en el 2001, \$53,93 en el 2002, \$69,82 en el 2003 y \$72,56 en el 2004. En promedio este grupo creció un 23% anual. En este grupo están provincias como: Zamora Chinchipe, Morona Santiago, Sucumbíos, etc.

En el Grupo 2 se encuentra los cantones que recibieron en promedio de asignaciones presupuestarias per cápita \$25,13 en el 2000, \$38,33 en el 2001, \$40,72 en el 2002, \$55,64 en el 2003 y \$58,64 en el 2004, y con un crecimiento

¹²¹ Datos tomados del Ministerio de Economía y Finanzas, departamento del Tesoro Nacional.

promedio anual de 35%. Aquí encontramos provincias como: Pastaza, Bolívar, Napo, etc.

En el Grupo 3 el promedio de recursos percibidos per cápita en el 2000 es de \$14,44, de \$32,91 en el 2001, \$34,71 en el 2002, de \$47,96 en el 2003 y en el 2004 de \$48,29, y su crecimiento promedio fue de 43% anual. Dentro de este grupo encontramos a las provincias de Manabí, Chimborazo, El Oro, etc.

Finalmente en el Grupo 4 tenemos que en promedio per cápita recibió \$11,1 en el 2000, \$26,92 en el 2001, \$28,23 en el 2002, \$39,55 en el 2003 y \$40,30 en el 2004, con un crecimiento promedio anual 49%. Conforman este grupo provincias como: Guayas, Pichincha, Azuay, etc.

Como vemos las provincias que menos recursos per cápita recibieron vieron incrementar sus asignaciones durante este período, ello sin que se superen las cifras de las provincias que a pesar de poseer menos pobladores percibieron más recursos económicos.

Para poder establecer si las asignaciones presupuestarias se dan de acuerdo a la población, a las necesidades básicas insatisfechas o simplemente la transferencia que se les asigna, hemos realizado un análisis con la correlación de Pearson. La correlación de Pearson mide los cambios en valores numéricos de los datos.

Así tenemos las siguientes correlaciones solo para las asignaciones presupuestarias per cápita en el período 2000-2004:

CUADRO No. 4

Correlación de Pearson¹²²					
	2000	2001	2002	2003	2004
2000	1	0,10	-0,12	0,02	0,03
2001	0,10	1	0,88	0,86	0,86
2002	-0,12	0,88	1	0,96	0,92
2003	0,02	0,86	0,96	1	0,99
2004	0,03	0,86	0,92	0,99	1

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, www.minfin.gov.ec.
Elaboración: Autoras.

De acuerdo a las correlaciones anteriores tenemos que las transferencias asignadas a las provincias mantienen su valor durante el período 2001-2004 (creciente en todas las provincias) ya que las correlaciones de Pearson son altas. En el 2000 la correlación es baja debido a que la economía del país se encontraba en una etapa de transición.

Ahora presentamos las correlaciones de Pearson con respecto a las asignaciones presupuestarias provinciales y su respectiva población:

CUADRO No.5

Correlación de Pearson					
	2000	2001	2002	2003	2004
población	0,96	0,99	0,99	0,99	0,99

Fuente: Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, www.minfin.gov.ec.
Elaboración: Autoras.

Como se puede apreciar la correlación de Pearson muestran valores altos, esto significa que un parámetro muy importante para la asignación presupuestaria es la población. Sin embargo esto no quiere decir que se trate de una asignación eficiente, ya que a pesar de que las provincias más pobladas sean quienes más dinero reciben al transformar estas asignaciones en per cápita por provincia como lo hicimos anteriormente vimos que alcanzaban valores muy bajos, así por ejemplo podemos

¹²² La correlación mide el grado de dependencia estadística que existe entre dos conjuntos de variables, la correlación de Pearson establece esta dependencia desde el punto de la variación numérica de las variables.

citar a la provincia del Guayas que posee la mayor población del país y a la provincia de Zamora Chinchipe quien por el contrario es la segunda provincia con menor cantidad de pobladores del país, para contrastar la realidad en cuanto a asignaciones presupuestarias tenemos que Guayas recibe un promedio de \$28,6 durante el 2000 al 2004 y Zamora Chinchipe percibe promedio en este mismo período \$67,9. Es evidente la diferencia entre estas dos asignaciones per cápita promedio, Zamora Chinchipe recibe más del doble que Guayas a pesar de que posee la menor población del país. Efectivamente aunque la cantidad total de transferencias presupuestarias muestre una correlación bastante alta con la población no refleja una repartición equitativa ya que en las asignaciones per cápita sucede lo contrario las provincias que menos población poseen son las que más reciben en términos per cápita.

A continuación mostramos la Correlación de Pearson con respecto a las asignaciones per cápita y las necesidades básicas insatisfechas:

CUADRO No. 6

<i>Correlación de Pearson</i>					
	2000	2001	2002	2003	2004
NBI	0,06	0,31	0,38	0,41	0,39

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, www.minfin.gov.ec.
Elaboración: Autoras.

Las correlaciones de Pearson son bajas por los que podemos decir que las transferencias entregadas a las provincias no se basan en las necesidades básicas insatisfechas.

Por medio del análisis anterior podemos decir que las transferencias entregadas por el Gobierno Central se basan en la población, porque como vimos existe una correlación grande entre la población y las transferencias totales recibidas por las provincias, sin embargo este parámetro de distribución no resulta ser eficiente ya que muestra serias diferencias cuando se trata de asignaciones per cápita; y con

respecto al índice de las necesidades básicas insatisfechas este tampoco puede ser considerado como un parámetro de distribución debido a las correlaciones bajas anteriormente presentadas.

Ante esto la única explicación que se puede dar es que un importante porcentaje del total de transferencias proviene del Gobierno Central y no tiene un sustento legal definido. Existen además algunas leyes que se entregan únicamente a ciertas provincias las mismas se han mantenido durante el 2000-2004, y que no se basan ni en la población, ni en las necesidades básicas insatisfechas, hablamos de las preasignaciones que son recursos importantes para las provincias y municipios pero están desligados del resto de recursos y de la descentralización. Son tomados por los beneficiarios como derechos adquiridos pero sin competencias ni compromisos específicos que generen beneficios explícitos como contraprestación y tampoco poseen parámetros de distribución equitativa como antes mencionamos.

CAPITULO 3

3. ESTRUCTURA FUNCIONAL Y FINANCIAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS DEL ECUADOR

3.1. ESTRUCTURA FUNCIONAL DE LOS MUNICIPIOS DEL ECUADOR

El Ecuador se divide políticamente en Provincias, Cantones y Parroquias.¹²³ Los Gobiernos seccionales autónomos son los entes responsables de administrar cada una de estas divisiones. Así, la Municipalidad¹²⁴ administra el Cantón.

Las Municipalidades representan a los Gobiernos cantonales y su obligación es atender las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales de su jurisdicción, la municipalidad tiene autonomía legal para dictar ordenanzas y crear contribuciones especiales para su funcionamiento. Así lo determina el artículo 228, de la Constitución Política de la República del Ecuador, cuando señala que: “Los Gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los consejos provinciales, los Concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas. Los Gobiernos provincial y cantonal gozarán de plena autonomía y, en uso de su facultad legislativa podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejora.”¹²⁵

El Municipio aparece durante las primeras décadas de la República y pasa a convertirse en la unidad política, administrativa y jurisdiccional base del ejercicio de la administración tanto local como de la central, sus funciones se dan a través del

¹²³ “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.” Art. 224, Constitución Política de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 01 de 11 de agosto de 1998, p.114.

¹²⁴ Municipalidad: Es la estructura institucional y organización que utiliza el Gobierno Municipal. CONAM, “Glosario de Términos”, CD. Interactivo CONAM, Quito, 2003.

¹²⁵ Constitución Política, Ob. Cit., Art. 228, p.116.

Concejo Municipal que es la máxima instancia legislativa y de Gobierno local, del cual depende cualquier otro órgano administrativo o ejecutivo en ese perímetro.

EL artículo 1 de la Codificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, define al Municipio como: “la sociedad política autónoma subordinada al orden jurídico constitucional del Estado, cuya finalidad es el bien común local y, dentro de este y en forma primordial, la atención de las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales de la respectiva jurisdicción. El territorio de cada cantón comprende parroquias urbanas cuyo conjunto constituye una ciudad, y parroquias rurales.”¹²⁶

El Concejo Municipal estructurará todas las instancias ejecutivas o gerenciales necesarias para el cumplimiento de sus funciones. Para fines de representación legal, el Gobierno Municipal estará precedido por el presidente de dicho Concejo elegido de entre sus miembros. Además esta entidad está conformado por representantes elegidos en cada Municipio. “Cada cantón constituirá un Municipio. Su Gobierno estará a cargo del Concejo Municipal, cuyos miembros serán elegidos por votación popular. Los deberes y atribuciones del Concejo Municipal y el número de sus integrantes estarán determinados en la ley.”¹²⁷ Su número varía según la población del Municipio, y va de 5 a 15¹²⁸.

En el Ecuador existen 219 Municipios, los cuales están dirigidos por un Concejo y el Alcalde, quien es su máxima autoridad administrativa y es elegido por votación popular para un período de 4 años. “El Alcalde será el máximo personero del Concejo Municipal, que lo presidirá con voto dirimente. Será elegido por votación popular y desempeñará sus funciones durante cuatro años. Sus atribuciones y

¹²⁶ Art. 1, Codificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, Registro Oficial No. 159 de 5 de Diciembre del 2005, p.118.

¹²⁷ Constitución Política, Ob. Cit., Art. 234., p. 117.

¹²⁸ “El Concejo estará integrado por concejales o ediles designados en sufragio universal y secreto, de acuerdo con la Ley Orgánica de Elecciones, en el número siguiente: a) Los Municipios con más de cuatrocientos mil habitantes, quince concejales; b) Los Municipios con más de doscientos mil habitantes, trece concejales; c) Los Municipios con más de cien mil habitantes, once concejales; d) Los Municipios cuyas cabeceras son capitales de provincia, excepto los de la región amazónica ecuatoriana y la provincia de Galápagos, o las que tengan más de ochenta mil habitantes, nueve concejales; e) Los demás Municipios, incluidas las capitales de provincias de la región amazónica ecuatoriana y de la provincia de Galápagos, siete concejales; y, f) Los demás Municipios de la región amazónica ecuatoriana y de la provincia de Galápagos, cinco concejales.” Codificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, Ob. Cit., Art. 27, p.13.

deberes constarán en la ley.”¹²⁹ El Alcalde representa el nivel ejecutivo y se encarga del manejo presupuestario y ejecución de obras y su Consejo representa el nivel legislativo, se encarga de la fiscalización, ordenanzas, normas y reglamentos.

La Codificación a la Ley de Régimen Municipal establece que a la Municipalidad le corresponde, cumpliendo con los fines que le son esenciales, satisfacer las necesidades colectivas del vecindario, especialmente las derivadas de la convivencia urbana cuya atención no competa a otros organismos gubernativos.

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

- 1.- Procurar el bienestar material y social de la colectividad y contribuir al fomento y protección de los intereses locales;
- 2.- Planificar e impulsar el desarrollo físico del cantón y sus áreas urbanas y rurales;
- 3.- Acrecentar el espíritu de nacionalidad, el civismo y la confraternidad de los asociados, para lograr el creciente progreso y la indisoluble unidad de la Nación; y,
- 4.- Promover el desarrollo económico, social, medio ambiental y cultural dentro de su jurisdicción.¹³⁰

El Municipio puede ayudar en forma complementaria en el desarrollo y mejoramiento de la cultura, la educación y la asistencia social si sus recursos lo permiten.

3.2. FINANCIAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS DEL ECUADOR

La Constitución Política de la República del Ecuador determina que los recursos para el funcionamiento de los organismos del Gobierno seccional autónomo estarán conformados por:

¹²⁹ Constitución Política, Ob. Cit., Art. 234, p.117.

¹³⁰ Codificación de la Ley, Ob. Cit., Art. 11, p.5.

1. Las rentas generadas por ordenanzas propias.
2. Las transferencias y participaciones que les corresponden. Estas asignaciones a los organismos del régimen seccional autónomo no podrán ser inferiores al quince por ciento de los ingresos corrientes totales del presupuesto del Gobierno central.
3. Los recursos que perciben y los que les asigne la ley.
4. Los recursos que reciban en virtud de la transferencia de competencias.
5. Se prohíbe toda asignación discrecional, salvo casos de catástrofes.¹³¹

De manera general la economía de los Municipios se basa en recursos que provienen de tres fuentes: ingresos propios, transferencias del Estado, y otros recursos asignados por leyes. Además, estos Gobiernos realizan obras con préstamos externos e internos.

De acuerdo con la Constitución, “los Gobiernos seccionales autónomos generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de solidaridad y equidad. Los recursos que correspondan al régimen seccional autónomo dentro del Presupuesto General del Estado, se asignarán y distribuirán de conformidad con la ley”.¹³²

Los Gobiernos Municipales Autónomos deberán generar recursos financieros propios mediante la recaudación, percepción y retención de tributos en las áreas de su jurisdicción.

Los ingresos propios se dividen en tributarios y no tributarios, y las transferencias del Estado provienen del Gobierno Central y de otras instituciones públicas.

¹³¹ Constitución Política, Ob. Cit., Art. 232, p. 116.

¹³² Constitución Política, Ob. Cit., Art. 231. p. 116.

Para los Municipios la principal fuente de recursos son las transferencias del Estado que es el 67% del total de sus ingresos.¹³³ La segunda fuente más importante de ingresos son los propios.

3.2.1. LAS TRANSFERENCIAS Y SU DISTRIBUCIÓN

Las transferencias son los recursos que el Gobierno Central transfiere a las entidades seccionales para gastos corrientes e inversiones.

Basándose en el mecanismo de las transferencias del estado, “el 50% de todas las inversiones del país son dirigidas a los Gobiernos seccionales”¹³⁴.

Según la constitución, esta distribución debe basarse en los siguientes criterios: “número de habitantes, necesidades básicas insatisfechas, capacidad contributiva, logros en el mejoramiento de los niveles de vida y eficiencia administrativa. La entrega de recursos a los organismos del régimen seccional autónomo deberá ser predecible, directa, oportuna y automática. Estará bajo la responsabilidad del ministro del ramo, y se hará efectiva mediante la transferencia de las cuentas del tesoro nacional a las cuentas de las entidades correspondientes. La proforma anual del presupuesto general del Estado determinará obligatoriamente el incremento de las rentas de estos organismos, en la misma proporción que su incremento global”¹³⁵.

La Ley de Codificación a la Ley de Régimen Municipal establece como responsabilidades de gasto de los Municipios las siguientes: “dotación de agua potable y alcantarillado, construcción y mantenimiento de espacios públicos, recolección y procesamiento de residuos, control de la calidad de víveres para el consumo publico, control de construcciones, autorización para el funcionamiento de

¹³³ “Los Gobiernos Seccionales” en serie mensual del Observatorio de la política fiscal, boletín No. 10, Abril 2005.

¹³⁴ “Los Gobiernos Seccionales”, Observatorio de la política fiscal, Ob. Cit.

¹³⁵ Constitución Política, Ob. Cit., Art. 231, p.116.

locales, servicio de cementerios, mataderos y plazas de mercado y regulación del uso de la vía pública”¹³⁶.

Para evitar que se presente una elevada dependencia de las transferencias y la llamada “pereza fiscal”, es preciso establecer tributos definidos para que de esta manera los Municipios incrementen sus recursos propios.

Para Carranza y Tuesta existen cuatro componentes a considerarse al momento de efectuarse la asignación y son: “i) determinación de los impuestos que se pueden imponer a los Gobiernos subnacionales; ii) la base tributaria; iii) las tasas y iv) el tipo de administración.”¹³⁷

3.2.2. LEGISLACIÓN DE TRANSFERENCIA A LOS MUNICIPIOS

Un importante porcentaje del total de transferencias proviene del Gobierno Seccional y no tiene un sustento legal definido, pero hasta año 2000 la mayor parte está normada por alrededor de 17 leyes.

Toda ley a favor de los Gobiernos seccionales ha partido del concepto de no afectar a los recursos ya asignados; es decir, se constituyen en recursos adicionales, sin que el Gobierno Central transfiera en compensación ninguna competencia a los Gobiernos seccionales.

Por otro lado, con respecto a la asignación de impuestos locales, las municipalidades cuentan con una autonomía restringida, dado su escaso margen de maniobra para la creación de nuevos impuestos, donde la opinión de las Municipalidades no siempre se toma en cuenta.

¹³⁶ Codificación de la Ley, Ob. Cit., Art. 14, p.7.

¹³⁷ CARRANZA, Luis; TUESTA, David, “Consideraciones para una descentralización fiscal en el Perú.”, Economía y Sociedad, No. 53, CIES, octubre 2004, p.31.

Un proceso descentralizador no sería exitoso, si no existiese un ente recaudador de impuestos que sea eficiente. Por ello, es importante la inversión en capital humano dentro del aparato estatal, acompañado del desarrollo de infraestructura física y tecnológica. El alto grado de desarrollo institucional alcanzado, a través de sus órganos desconcentrados, debe ser utilizado como una fuente de apoyo para el proceso de descentralización fiscal que se vaya llevando a cabo.

En los siguientes acápite se exponen las leyes creadas para las transferencias a los Municipios.

Ley No. 82: El Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural (FONSAL) está destinado a la restauración, conservación y protección de los bienes históricos, artísticos y culturales de Quito y lo administra el Instituto Nacional de Patrimonio. Este fondo se obtiene de la retención del 3% del valor de las entradas a las localidades de espectáculos públicos y del 10% del Presupuesto del Fondo de Emergencias Nacional (FONEN) cuyo capital se lo utiliza para inversiones¹³⁸.

Ley No. 46: Esta ley se refiere al Fondo de Desarrollo de la Provincia de Bolívar; la fuente de este fondo proviene del 7.5% del 1% del impuesto a las operaciones de crédito de moneda nacional. Esta ley se distribuye bajo el siguiente criterio: 16% al Consejo Provincial de la provincia de Bolívar, 12% al Municipio de Guaranda, 12% al de Chimbo, 12% al de Chillanes, 12% al de San Miguel, 12% Echeandía, 12% Caluma y 16% a Las Naves¹³⁹.

El dinero de este fondo se destina para el Saneamiento ambiental, alcantarillado y desarrollo urbano. Existe un control anual de la Contraloría General y una transferencia mensual del presupuesto. Los saldos que no están comprometidos retornan a una Cuenta Corriente Única.

¹³⁸ Registro Oficial No. 838 de 23 de diciembre de 1987.

¹³⁹ Registro Oficial No. 281 de 22 de septiembre de 1989.

Ley No. 47: Esta ley muestra las asignaciones otorgadas para las provincias de: Azuay, Cañar, Morona Santiago y Tungurahua por venta energía. Este fondo se nutre del 5% de la facturación por venta de energía a las empresas eléctrica de INECEL originaria de la central Paute y de la facturación por venta de energía a la empresa eléctrica de INECEL originaria de central Pisayambo y Agoyán.

La distribución de este fondo se la hace bajo el siguiente criterio: 60% en partes iguales a los Municipios de Azuay, Cañar y Morona, 40% CREA, 40% al Consejo Provincial de Tungurahua, 40% en partes iguales entre los Municipios de de la provincia de Tungurahua, excepto el de Ambato, 20% al Municipio de Ambato.

Ley No. 57: El Fondo de Saneamiento ambiental, vialidad y riego de El Oro (FONDORO), se transfiere a través de la Transferencia automática mensual a una cuenta especial en el BCE. Sus ingresos se obtienen del 10% de los ingresos de la Autoridad Portuaria de Puerto Bolívar y del 5% del 1% a las operaciones de moneda nacional. Se distribuye el 20% al Consejo Provincial de El Oro, el 60% en partes iguales entre Municipios y el 20% a los Municipios en función de la población¹⁴⁰.

Ley No. 65: Fondo de Desarrollo Provincial (FONDEPRO), se financia con el 2% de los ingresos corrientes del Presupuesto General del Estado y sus recursos se destinan a los Consejos Provinciales según los siguientes criterios: 75% en partes iguales y 25% según la población de la provincia. Este fondo tiene como objetivo respaldar créditos de desarrollo del BEDE, obras de Desarrollo y funcionamiento del CONCOPE¹⁴¹.

Ley No. 72: El Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC), se financia con el 2% de los ingresos corrientes netos del Presupuesto del Estado. Es un monto fijo que se incrementa anualmente según la inflación y cuyo objetivo es canalizar recursos hacia los Municipios (75%), Prefecturas (20%) y cuenta de reserva de emergencia (5%), en base a criterios como la cantidad de población, la superficie, las necesidades básicas

¹⁴⁰ Registro Oficial No. 344 de 28 de diciembre de 1989.

¹⁴¹ Registro Oficial No. 395 de 14 de marzo de 1990.

insatisfechas y la eficiencia administrativa. La transferencia es mensual automática y directa del BCE y requiere autorización del MEF¹⁴².

Ley No. 75: El Programa de Vialidad Rural de la Provincia de Manabí, se financia de un monto de 10.000 millones de la Partida del Presupuesto General del Estado hasta el año 2002 y se le otorga el 100% al BEDE para crédito al Consejo provincial. Este programa requiere la aprobación obligatoria del BEDE y puede usarse de Fideicomiso de créditos internos y externos¹⁴³.

Ley No. 93: El Fondo de Riego de la Provincia de Cotopaxi, esta destinado al crédito para el riego, su monto es de 1.000 millones desde 1991 de la Partida del Presupuesto General del Estado. Este fondo es administrado por el BEDE y utilizado por el INERHI¹⁴⁴.

Ley No. 115: El Fondo para el sector agropecuario de la Provincia del Chimborazo, recibe el 12.5% del 1% de las operaciones de crédito de moneda nacional. Se distribuye 30% al Consejo Provincial, 20% al Municipio de Riobamba y 50% equitativo entre cantones restantes. Los recursos de este fondo se destinan a la construcción de caminos vecinales; pequeña irrigación y forestación; construcción de mercado zonal y saneamiento ambiental; construcción de centros de acopio en cada cantón. Para este fondo se abre una cuenta especial en el BCE y se lo puede utilizar para fideicomisos de créditos internos¹⁴⁵.

Ley No. 122: Fondo de desarrollo de las provincias de la región amazónica. Se financia con el 2,5% de la facturación por servicios petroleros a Petroecuador de las empresas Nacionales y con el 4,5% de la facturación por servicios petroleros a Petroecuador de las empresas Extranjeras. La distribución de este fondo se la hace bajo el siguiente criterio: 50% para el Consejo Provincial, 20% para el Consejo Municipal de la capital de provincia y el 30% equitativo entre Consejos municipales restantes. Estos recursos se destinan para obras de infraestructura urbana y rural de

¹⁴² Registro Oficial No. 441 de 21 de mayo de 1990.

¹⁴³ Registro Oficial No. 455 de 11 de junio de 1990.

¹⁴⁴ Ver: Registro Oficial No. 501 de 16 de agosto de 1990.

¹⁴⁵ Registro Oficial No. 612 de 28 de enero de 1991.

Sucumbíos, Napo, Pastaza, Morona Santiago, Zamora, y Orellana. En este caso Petroecuador actúa como agente de retención y deposita el dinero en el BCE¹⁴⁶.

Ley No. 40: Su financiamiento se obtiene de la retención de US\$ 5 ctvs por barril de petróleo que se transporte por el Oleoducto. La distribución de estos recursos se la hace de manera equitativa para las provincias de Napo, Esmeraldas y Sucumbíos y se destina un 50% para obras de infraestructura de los Municipios y 50% para obras de infraestructura de los Consejos Provinciales. Es Petroecuador la entidad encargada de depositar esta retención en una cuenta especial en el BCE¹⁴⁷.

Ley No. 10: Su financiamiento se obtiene de la retención de US\$ 10 ctvs por cada barril de petróleo que se produzca en la Región Amazónica y se comercialice interna o externamente. La asignación se da bajo el siguiente criterio: 30% a Consejos Provinciales, 60% a Municipios, distribuyendo 55% de manera equitativa, 45% con relación a la población y 10% para el Fondo Regional. Es Petroecuador la entidad encargada de depositar esta retención en una cuenta especial en el BCE y se realiza un incremento anual de US\$ 0.05 ctvs anuales hasta alcanzar los US\$ 0.5¹⁴⁸.

Ley No. 145: Fondo de desarrollo de la provincia de Pichincha, se financia con el 15% del 1% de las operaciones de crédito de moneda nacional. La distribución de este fondo se la hace bajo el siguiente criterio: 25% al Consejo Provincial, 25% al Municipio Quito y 50% de manera equitativa a los demás cantones. Sus recursos se destinan a estudios, construcción y mejoramiento caminos vecinales y obras de infraestructura en las parroquias urbanas y rurales¹⁴⁹.

Ley No. 146: Fondo de desarrollo de la provincia del Carchi, se financia con el 15% del diferencial cambiario de las transacciones vendidas por el BCE y con el 15% del 1% de las operaciones de crédito de moneda nacional. Estos recursos se destinan

¹⁴⁶ Registro Oficial No. 676 de 3 de mayo de 1991.

¹⁴⁷ Registro Oficial No. S.248 de 7 de agosto de 1989.

¹⁴⁸ Registro Oficial No. 30 de 21 de septiembre de 1992.

¹⁴⁹ Registro Oficial No. 899 de 23 de marzo de 1992.

para Obras de vialidad e infraestructura Urbana y rural, para actividades deportivas y culturales. El BCE realiza una distribución automática mensual¹⁵⁰.

Ley 15%: Ley de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central a los Gobierno Seccionales. Esta ley establece que el Gobierno Central debe destinar el 15% de sus ingresos corrientes a los Gobiernos seccionales para proyectos de desarrollo económico, social y cultural, poniendo especial énfasis en los sectores de menor desarrollo. Máximo 10% del total transferido debe destinarse a gasto corriente; se prohíbe la financiación de nuevos contratos de personal o aumentos salariales, y se impone un porcentaje para programas sociales.

La aplicación de esta ley se iniciara a partir del 1 de julio de 1997, con el equivalente al 3% del Presupuesto del Gobierno Central, excepto los ingresos que provienen de créditos externos; el 7% desde enero de 1998; el 11% desde enero de 1999; y el 15% desde enero del año 2000.

Los recursos asignados en base a esta ley se distribuyen entre Municipios (70%) y consejos provinciales (30%). Lo correspondiente a los Municipios debe asignarse de la siguiente manera: 10% e partes iguales; 40% en proporción a la población del cantón; y 50% en proporción a la relación entre la población con necesidades básicas insatisfechas dentro del cantón y la población con necesidades básicas insatisfechas en todo el país¹⁵¹.

Ley No. 92: Sustitutiva de la ley que crea el fondo de Vialidad Provincial de Loja (FONDVIAL), se financia con el 100% del impuesto del 1% a la compra-venta de vehículos usados. Sus recursos se destinan para obras de vialidad, equipo caminero y fideicomiso, se distribuye 70% a los Municipios de manera equitativa y 30% al Consejo Provincial¹⁵².

¹⁵⁰ Registro Oficial No. 899 de 23 de marzo de 1992.

¹⁵¹ Registro Oficial No. 27 de 20 de marzo de 1997.

¹⁵² Registro Oficial No. 335 de 9 de junio de 1998.

Ley No. 120: Ley de Creación de Corpecuador. La fuente de financiamiento de esta ley se da de la siguiente manera: préstamos servidos por el Estado; 100% del peaje de vías rehabilitadas; 25% de la renta líquida anual del Fondo Solidaridad, donaciones y subvenciones; 10% de la participación del Estado por incremento de exportaciones petroleras; 0,70 de las exportaciones de banano, préstamos a nombre de Corpecuador y asignaciones presupuestarias. Sus recursos están destinados a la reconstrucción de zonas afectadas por el Fenómeno de El Niño y a inversiones hechas de forma proporcional al daño ocasionado Fenómeno de El Niño¹⁵³.

¹⁵³ Registro Oficial No. S.378 de 7 de agosto de 1998.

CAPÍTULO 4

4. EVALUACIÓN DE LA CAPACIDAD DE GESTIÓN FINANCIERA DE LOS MUNICIPIOS DEL ECUADOR DURANTE EL PERÍODO 2000-2004.

En los años sesenta y setenta la política de desarrollo económico de los países latinoamericanos estaba guiada por una industrialización orientada a la sustitución de importaciones en mercados altamente protegidos y poco competitivos. La ausencia de una política de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa y la falta de atención a los problemas de difusión territorial del desarrollo económico dieron lugar a grandes disparidades regionales y alta concentración territorial de las actividades económicas.

La quiebra de este modelo a finales de los años setenta en medio de una crisis económica generalizada abrió paso a un período en el que primaron los ajustes estructurales, la liberalización económica y la apertura creciente a los flujos internacionales. La concentración de los recursos y las políticas en el saneamiento financiero interno (fiscal) y externo (balanza de pagos) supuso un retroceso en las políticas de fomento social (educativas, vivienda y salud) que dejó desatendidas a las colectividades locales, y un ajuste financiero que impactó negativamente al sector productivo. La estrategia de reforzamiento del mercado como mecanismo de asignación de recursos, la reducción de subsidios y controles estatales, y la privatización de empresas públicas produjeron una reducción del papel y presencia del Estado.

La nueva política no redujo las disparidades territoriales en materia de desarrollo, más bien al contrario; y al reducirse la ya de por sí precaria red de protección existente previamente bajo las distintas formas de intervención estatal, se abrió un importante espacio para que los agentes productivos y sociales buscaran en su ámbito local la definición de un nuevo marco de regulación económica y social para

crear un entorno más favorable al crecimiento y a la mejora de las condiciones de vida.

Los organismos financieros multilaterales favorecieron estas iniciativas a partir de la segunda mitad de los ochenta. Diversos organismos internacionales pusieron de manifiesto el impacto negativo de las políticas de ajuste en los sectores más vulnerables de la población. Sus propuestas de “ajuste con rostro humano” (UNICEF) o de “desarrollo humano” (PNUD) propugnaron acciones directas para transformar las condiciones de vida de esos sectores. A principios de los años noventa el BID y el Banco Mundial introdujeron en sus programas de ajuste los fondos de compensación social de alivio de la pobreza extrema, y empezaron a direccionar las condiciones políticas de la pobreza (ausencia de poder y de participación en las decisiones públicas) y en la falta de focalización tanto del gasto social como de las inversiones de fomento productivo.

Las políticas de desarrollo tradicionales hasta ese momento en el ámbito local se habían centrado en el fomento de las inversiones en infraestructuras y servicios básicos, y resultaban claramente insuficientes. Se empieza entonces a enfatizar en el aprovechamiento de los recursos endógenos y en la importancia de desarrollar el capital social para movilizarlos, entendiéndose éste como un conjunto de factores tales como el clima de confianza social, el grado de cohesión, la conciencia cívica y los valores culturales en sentido amplio. Se resaltan, de este modo, las complejas interrelaciones existentes entre la estabilidad macroeconómica, la integración social y la dinámica del desarrollo económico¹⁵⁴

Tras la década de los noventa el Estado inicia una lenta recuperación de la iniciativa en muchos países y se enfrenta a la necesidad de modificar la forma tradicional de hacer política. Pero desde las instancias locales se aboga por un nuevo sistema de relaciones en el cual se reivindican niveles crecientes de descentralización y de desconcentración, de poder en suma, donde se configura para las instancias

¹⁵⁴ KLIKSBURG, Bernardo y TOMASSINI Luciano, “Capital social y cultural. Claves estratégicas para el desarrollo”, Washington, D.C.: BID, 2000.

centrales un nuevo papel de regulador-mediador, más que de decidor y ejecutor. Ya no se trata de articular el Estado como aparato público con la región como actor social. El clientelismo, el patronazgo y el verticalismo deben dejar paso a procesos democráticos de concertación para fijar criterios de asignación de recursos públicos y objetivos de las políticas de desarrollo.

De este modo la nueva concepción del desarrollo local puede definirse de la forma siguiente: “El desarrollo local es un complejo proceso de concertación entre los agentes sectores y fuerzas que interactúan dentro de los límites de un territorio determinado con el propósito de impulsar un proyecto común que combine la generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial con el fin de elevar la calidad de vida y el bienestar de cada familia y ciudadano que viven en ese territorio o localidad”¹⁵⁵

4.1. TIPOLOGÍA Y JERARQUIZACIÓN DE LOS CANTONES DEL ECUADOR POR MEDIO DEL ANÁLISIS DE COMPONENTES PRINCIPALES

En este tema haremos un análisis de los cantones del país de acuerdo a ciertos Indicadores de Desarrollo Social tales como: Educación, Salud, Vivienda y Pobreza; cuyo objetivo principal es sintetizar, establecer e interpretar un sistema de información, a escala cantonal, con información actualizada y confiable.

La principal fuente a escala cantonal de estos indicadores es el Censo de Población y Vivienda del año 2001. Ya que en el país desafortunadamente no existen datos confiables, de origen reciente y no poseen especificaciones cantonales. Se han empleado complementariamente otras fuentes, como la Encuesta de Diagnóstico de la situación alimentaria, nutrición y salud (DANS) y la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV).

¹⁵⁵ ENRIQUEZ Alberto, Hacia una delimitación conceptual del desarrollo regional/local, en VV.AA.: Desarrollo regional/local en El Salvador: retos estratégicos del siglo XXI. FUNDE. San Salvador. 1997

4.1.1. DEFINICIÓN DE INDICADORES DE DESARROLLO SOCIAL

La definición de las componentes de los Indicadores de Desarrollo Social se realizarán de acuerdo a lo que el SIISE.

4.1.1.1 Educación

Hemos escogidos los componentes principales de cada Indicador de Desarrollo Social, así tenemos que para el Indicador de Desarrollo Social de Educación (IDE) tomamos en cuenta el analfabetismo, escolaridad, primaria completa, secundaria completa, instrucción superior.

1. Alfabetismo

Número de personas Alfabetas de una edad determinada, expresado como porcentaje de la población total de la edad de referencia (15 años a más). Su cálculo se expresa así:

$\% \text{ de Alfabetos} = \frac{\text{número de personas que saben leer y escribir en el año } t}{\text{total de personas de la edad de referencia en el año } t} \times 100$

2. Escolaridad

Su cálculo es realizado con el número promedio de años lectivos aprobados en instituciones de educación formal en los niveles primario, secundario y superior universitario, superior no universitarios y postgrado por las personas de 24 años a más, para su cálculo se sigue la siguiente fórmula:

$\text{Escolaridad promedio} = \frac{\text{suma del número de grados aprobados por todas las personas de edad (e) en el año } t}{\text{total de personas del grupo de edad (e) en el año } t}$

3. Primaria Completa

Mide la proporción de personas que aprobaron los seis años lectivos y el plan o programa de estudios requeridos oficialmente para completar el nivel de enseñanza primaria. Se refiere a las personas de 12 años y más ya que, según las normas oficiales vigentes, esta es la edad en la que se debería terminar el nivel. Su cálculo es realizado en base al número de personas de 12 años y más que completó la enseñanza primaria, expresado como porcentaje del total de personas de ese grupo de edad.

% con primaria completa = número de personas de 12 años y más que ha completado la primaria en el año t x 100 / total de personas de 12 años y más en el año t.

4. Secundaria Completa

Número de personas de 18 años y más que completó la enseñanza secundaria, expresado como porcentaje del total de personas de ese grupo de edad. Su cálculo se realiza así:

% con secundaria completa = número de personas de 18 años y más que han completado la secundaria en el año t x 100 / total de personas de 18 años y más en el año t.

5. Instrucción Superior

Número de personas de 24 años y más que cursan o cursaron uno o más años de estudios de nivel superior, expresado como porcentaje de la población total de dicho grupo de edad. Su porcentaje es calculado así:

% con instrucción superior = personas de 24 años y más que han cursado estudios superiores hasta el año t x 100 / total de personas de 24 años y más en el año t.

4.1.1.2 Salud

En cuanto a los componentes del Indicador de Desarrollo Social de Salud (IDS) tenemos:

1. Desnutrición Crónica

Es el Número de niños/as menores de 5 años que muestran indicios de desnutrición crónica o baja talla para su edad, expresado como porcentaje del total de niños y niñas de ese grupo de edad en un determinado año.

2. Tasa de Mortalidad en la Niñez

Probabilidad que tiene un niño/a de morir antes de cumplir 5 años de vida. Se mide como el número de niños/as de 0 a 59 meses cumplidos fallecidos en un determinado año, expresado con relación a cada 1.000 niños/as nacidos vivos durante ese año. Para obtener esta tasa tenemos la siguiente fórmula.

Tasa de mortalidad de la niñez = número de defunciones de niños/as de 0 a 59 meses en el año t x 1.000 / número de nacidos vivos en el año t.

3. Medio Sanitarios de Eliminación de Excretas

Número de hogares que cuentan ya sea con (i) letrina o (ii) con excusado conectado a la red pública de alcantarillado o a un pozo, expresado como porcentaje del total de hogares. Calculamos el porcentaje de viviendas que tienen letrina o excusado así:

% de hogares = número de hogares con excusado (alcantarillado o pozo) o con letrina en el año t x 100 / total de hogares en el año t

4. Establecimientos de Salud con Internación (Tasa Demográfica)

El cálculo del indicador se presenta en el SIISE de dos formas, la más utilizada se presenta a continuación.

Número de establecimientos de salud que tienen capacidad para la internación de pacientes existentes en un determinado año, según tipo de administración (pública o privada), expresado con relación a cada 10.000 habitantes.

Tasa por 10.000 hab. = número de establecimientos públicos (o privados) con internación en el año t \times 10.000 / población total en el año t.

5. Establecimientos de Salud sin Internación (Tasa Demográfica)

El cálculo del indicador se presenta en el SIISE de dos formas, la más utilizada se presenta a continuación.

Número de establecimientos de salud, públicos y privados, sin capacidad de internación de pacientes en un determinado año, expresado con relación a cada 10.000 habitantes.

Tasa por 10.000 hab. = número de establecimientos de salud sin internación en el año t \times 10.000 / población total en el año t.

6. Personal en Establecimiento de Salud (Tasa Demográfica)

El cálculo del indicador se presenta en el SIISE de dos formas, la más utilizada se presenta a continuación.

Número de profesionales de la salud que, en un determinado año, laboran en establecimientos de salud, según su tipo de administración, expresado con relación a cada 10.000 habitantes.

Tasa por 10.000 hab. = profesionales en establecimientos de salud (según administración) en el año t \times 10.000 / población total en el año t

7. Agua Entubada por Red Pública Dentro de la Vivienda

Número de viviendas abastecidas (u hogares cuyas viviendas están abastecidas) por agua de la red pública a través de tubería dentro de la vivienda, expresado como porcentaje del total de viviendas (u hogares).

% de viviendas (hogares) = número de viviendas (hogares) abastecidas por agua de la red pública en el año t x 100 / total de viviendas (hogares) en el año t.

4.1.1.3 Vivienda

Con respecto a los componentes del Indicador Desarrollo Social de Vivienda (IDV) tenemos:

1. Casas Villas o Departamentos

Número de viviendas clasificadas como casas, villas o departamentos, expresado como porcentaje del total de viviendas (u hogares). Su porcentaje se obtiene de:

% de viviendas = número de viviendas que son casas, villas o departamentos en el año t x 100 / total de viviendas en el año t.

2. Piso de Entablado, Vinil, Ladrillo o Cemento

Número de viviendas construidas con (u hogares cuyas viviendas están construidas con) pisos predominantemente de entablado, parquet, baldosa, vinil, ladrillo o cemento, expresado como porcentaje del total de viviendas (u hogares). Su cálculo se lo realiza así:

% de viviendas (hogares) = número de viviendas (hogares) con pisos de tabla, parquet, etc. en el año t x 100 / total de viviendas (hogares) en el año t

3. Sistema de Eliminación de Excretas

Número de viviendas conectadas (u hogares cuyas viviendas están conectadas) a la red pública de alcantarillado o que tienen pozo ciego o séptico, expresado como porcentaje del total de viviendas (u hogares). Obtenemos este porcentaje así:

% de viviendas (hogares) = número de viviendas (hogares) con alcantarillado o pozo en el año t x 100 / total de viviendas (hogares) en el año t.

4. Servicio Higiénico Exclusivo

Número de viviendas conectadas (u hogares cuyas viviendas están conectadas) a la red pública de alcantarillado o que tienen pozo ciego o séptico, expresado como porcentaje del total de viviendas (u hogares). La fórmula que sigue este componente es:

% de viviendas (hogares) = número de viviendas (hogares) con alcantarillado o pozo en el año t x 100 / total de viviendas (hogares) en el año t.

5. Hacinamiento

Número de hogares que viven en condiciones de hacinamiento, expresado como porcentaje del total de hogares. Obtenemos este porcentaje de la siguiente fórmula:

% de hogares = número de hogares hacinados en el año t x 100 / total de hogares en el año t.

6. Servicio Eléctrico

Número de viviendas que disponen de (u hogares cuyas viviendas disponen de) servicio eléctrico, expresado como porcentaje del total de viviendas (u hogares).

% de viviendas (hogares) = número de viviendas (hogares) con servicio eléctrico en el año t x 100 / total de viviendas (hogares) en el año t.

7. Servicio Telefónico

Número de viviendas que disponen de (u hogares cuyas viviendas disponen de) servicio telefónico, expresado como porcentaje del total de viviendas (u hogares).

El servicio puede o no ser de uso exclusivo de la vivienda o del hogar. Puede ser público o privado y de variadas características tecnológicas. Sigue esta fórmula:

% de viviendas (hogares) = número de viviendas (hogares) con servicio telefónico en el año t x 100 / total de viviendas (hogares) en el año t.

8. Servicio de Recolección de Basura

Número de viviendas que cuentan (u hogares cuyas viviendas cuentan) con un servicio de recolección de basura privado o Municipal, expresado como porcentaje del total de viviendas (u hogares). Obtenemos el porcentaje de Recolección de Basura así:

% de viviendas (hogares) = número de viviendas (hogares) con servicio de basura en el año t x 100 / total de viviendas (hogares) en el año t

9. Red de Alcantarillado

El cálculo del indicador se presenta en el SIISE de dos formas, la más utilizada se presenta a continuación.

Número de viviendas conectadas (u hogares cuyas viviendas están conectadas) a la red pública de alcantarillado en un determinado año, expresado como porcentaje del total de viviendas (u hogares) en dicho año.

% de viviendas (u hogares) = número de viviendas (hogares) conectadas a red de alcantarillado en el año t x 100 / total de viviendas (hogares) en el año t.

4.1.1.4 Pobreza

La pobreza se refiere a las privaciones de las personas u hogares en la satisfacción de sus necesidades básicas, en particular las necesidades materiales. Algunos enfoques, además de observar los resultados materiales de la pobreza, se refieren también a la ausencia de ciertas capacidades individuales y colectivas. La pobreza extrema o indigencia representa la incapacidad de los hogares de satisfacer sus requerimientos nutricionales mínimos.

Se define como "pobres" (Pobreza) a aquellas personas que pertenecen a hogares cuyo consumo per cápita, en un período determinado, es inferior al valor de la línea de pobreza. La línea de pobreza es el equivalente monetario del costo de una canasta básica de bienes y servicios por persona por período de tiempo (generalmente, quincena o mes). Se define como "indigentes" (Extrema Pobreza) a aquellas personas que pertenecen a hogares cuyo consumo per cápita, en un período determinado, es inferior a la línea de indigencia o extrema pobreza. La línea de indigencia es el equivalente monetario del costo de una canasta de alimentos que permita satisfacer los requerimientos nutricionales de un hogar. Por último tenemos la definición de los componentes del Indicador de Desarrollo Social de Pobreza (IDP).

1. Incidencia de la Extrema Pobreza de Consumo

Número de personas indigentes expresado como porcentaje del total de la población en un determinado año.

2. Incidencia de la Pobreza de Consumo

Número de personas pobres expresado como porcentaje del total de la población en un determinado año.

3. Brecha de la Pobreza de Consumo

Diferencia agregada entre el consumo de las personas (u hogares) pobres y el valor de una canasta básica de bienes y servicios (o línea de pobreza), expresada como proporción de este último valor y dividida para la población total.

4. Brecha de la Extrema Pobreza de Consumo

Diferencia agregada entre el consumo de las personas (u hogares) indigentes y el valor de una canasta básica de alimentos (o línea de indigencia), expresada como proporción de este último valor y dividida para la población total.

5. Severidad de la Pobreza de Consumo

Suma ponderada de las diferencias, expresadas como porcentaje de la línea de pobreza, entre el consumo de las personas (u hogares) pobres y el valor de una canasta básica de bienes y servicios (o línea de pobreza), dividida para la población total.

6. Severidad de la Extrema Pobreza de Consumo

Suma ponderada de las diferencias, expresadas como porcentaje de la línea de indigencia, entre el consumo de las personas (u hogares) indigentes y el valor de una canasta básica de alimentos (o línea de indigencia), dividida para la población total.

4.1.2. DETERMINACIÓN Y JERARQUIZACIÓN DE GRUPOS DE CANTONES DE ACUERDO A LOS INDICADORES DE DESARROLLO SOCIAL

Para nuestro análisis de Desarrollo Social hemos tomado en cuenta indicadores sociales muy importantes como lo son los referentes a Educación, Salud, Vivienda y Pobreza, los cuales reflejan la realidad social de cada uno de los cantones del país.

Estos indicadores a su vez están compuestos por otros indicadores que en el subcapítulo anterior definimos.

Utilizaremos el Análisis Multivariante¹⁵⁶ que es el conjunto de métodos estadísticos cuya finalidad es analizar simultáneamente conjuntos de datos multivariantes en el sentido de que hay varias variables medidas para cada individuo u objeto estudiado. Su razón de ser radica en un mejor entendimiento del fenómeno objeto de estudio obteniendo información que los métodos estadísticos univariantes y bivariantes son incapaces de conseguir. El Análisis Multivariante se clasifica en 3 grandes grupos: Los Métodos de Dependencia, los Métodos de Interdependencia, y los Métodos Estructurales, dentro de los Métodos de Interdependencia está el Análisis Factorial y el Análisis de Componentes principales que es utilizado para analizar interrelaciones entre un número elevado de variables métricas explicando dichas interrelaciones en términos de un número menor de variables denominadas factores (si son inobservables) o componentes principales (si son observables); dicho análisis es de singular importancia debido a que a lo largo de este capítulo será utilizado para sintetizar la información Social y Financiera de los cantones del país. En el Anexo 1 explicamos de manera detallada el Análisis Multivariante, los tipos y técnicas y las etapas del Análisis Multivariante.

De esta manera con los datos sociales antes mencionados realizamos un Análisis de Componentes de Principales (ACP) para cada indicador de tal manera que obtuvimos por ejemplo para el ACP de los indicadores de Alfabetismo, Escolaridad, Primaria Completa, Secundaria Completa, e Instrucción Superior un ACP que dio lugar al Indicador de Desarrollo Educativo (IDE), y así para el resto de los Indicadores de Desarrollo Social.

Sin embargo del ACP realizado no fue posible obtener grupos diferenciados para ningún Indicador de Desarrollo Social, ya que existe continuidad en los datos lo que

¹⁵⁶ FIGUERAS Salvador, "Introducción al Análisis Multivariante", en www.5campus.com, Estadística, Mayo de 2006.

4.1.2.1. Educación

Recordemos que el IDE está compuesto por: Alfabetismo, Escolaridad, Primaria Completa, Secundaria Completa e Instrucción Superior, consecutivamente mostraremos la tabla que resume las características de los grupos cantonales con respecto a Educación.

Y en el Anexo 2 se muestran los resultados completos del IDE a nivel cantonal del ACP y del Índice que permitió realizar una jerarquización cantonal.

CUADRO No. 7

EDUCACION						
	PESIMO	DESFAVORABLE	REGULAR	ACEPTABLE	ADECUADO	CORRELACION
<i>INDICE</i>	8-30	31-38	39-44	44-52	52-91	1
<i>ALFABETISMO</i>	69%	86%	89%	91%	91%	0,67
<i>ESCOLARIDAD</i>	4 años	5 años	5 años	6 años	7 años	0,94
<i>PRIMARIA COMPLETA</i>	36%	46%	53%	58%	71%	0,93
<i>SECUNDARIA COMPLETA</i>	6%	8%	10%	12%	23%	0,92
<i>INSTRUCCIÓN SUPERIOR</i>	4%	6%	7%	10%	13%	0,86

Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, CD SIISE versión 3.5
Elaboración: Autoras.

CUADRO No. 8

CANTONES CARACTERISTICOS					
<i>SIERRA</i>	Suscal, Guamote, Colta, Alausí, Déleg, Pucará, Paute, Guachapala	Urbina Jado, El Tambo, Saquisilí, Biblián, Pimampiro, Espíndola, Chilla, Salcedo, Olmedo	Pedro Moncayo, Pata, Celica, La troncal, Pelileo	Chimbo, Echeandía, Dacha, Rumiñahui, Mejía, Baños	Latacunga, Mejía, Tulcán, Riobamba, Baños, Ibarra, Loja, Quito

<i>COSTA</i>	Paján, Olmedo, Palenque, Colimes, Santa Ana, Río verde, Palestina	Balzar, Muisne, Jaramijó, Puerto Lopez, Loreto, Tosagua, San Lorenzo, Quinindé,	Puebloviejo Buena Fe, Daule, Naranjito, Atacames, El trunfo	Ventanas, Santa Elena, Las Lajas, Santa Rosa, Milagro, Zaruma	Montalvo, Manta, Guayaquil, Machala, Durán,
<i>ORIENTE</i>		Taisha, Yacuambi, Arajuno, Huamboya, San Juan Bosco, El Bangui	Limón Indanza La Joya de los Sachas, Archidona, Nangaritza	Aguarico, Centinela del Cóndor, El Chaco, Palora, Taisha	Orellana, Chinchipe, Yantzaza, Morona, Quijos, Zamora,
<i>REGION INSULAR</i>					Santa Cruz, San Cristóbal, Isabel.

Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, CD SIISE versión 3.5
Elaboración: Autoras.

4.1.2.2. Salud

Este Indicador de Desarrollo Social está compuesto por porcentajes respecto a Desnutrición Crónica, Medios de Eliminación de Excretas, Agua entubada por Red Pública, Personal de Salud que se refiere a la cantidad de Enfermeros, de Médicos, de Obstetrices, de Odontólogos y de Auxiliares por 10000 hab., Tasa de Establecimientos de Salud con Internación por 10000 hab., Tasa de Establecimientos de Salud sin Internación por 10000 hab.

Seguidamente presentamos la tabla que sintetiza los principales indicadores del IDS por grupo de cantones. Además en el Anexo 3 se muestran los resultados totales del IDS a nivel cantonal determinados por el ACP y el Índice que permitió realizar una jerarquización cantonal.

CUADRO No. 9

SALUD						
	PESIMO	DESFAVORABLE	REGULAR	ACEPTABLE	ADECUADO	CORRELACION
<i>INDICE</i>	18-31	31-36	36-42	42-54	55-100	1

<i>DESNUTRICIÓN CRÓNICA</i>	47%	52%	54%	43%	44%	-0,18
<i>MEDIOS DE ELIMINACIÓN DE EXCRETAS</i>	42%	44%	41%	38%	59%	0,27
<i>AGUA ENTUBADA</i>	12%	18%	20%	24%	39%	0,59
<i>PERSONAL DE SALUD</i>	1	2	3	4	7	0,59
<i>ESTABLECIMIENTOS DE SALUD CON INTERNACION</i>	3	3	4	4	4	0,30
<i>ESTABLECIMIENTOS DE SALUD SIN INTERNACION</i>	0,01	0,08	0,08	0,06	0,34	0,45

Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, CD SIISE versión 3.5
Elaboración: Autoras.

CUADRO No. 10

CANTONES CARACTERISTICOS					
<i>SIERRA</i>	Olmedo, Los Bancos, Guano, Mocha, Pallatanga	Las Naves, Alausí, Pujilí, Gonzanamá, Patate, Guamote, Caluma, Pimampiro, Biblián	Sisig, Paute, Guachapala, Salcedo, Puerto Quito, Cayambe, Quero, Pillaro	Girón, San Fernando, San Miguel, Santo Domingo, Mejía Rumiñahui, Baños	Oña, Cuenca, Guaranda, Latacunga, Ibarra, Loja, Quito, Ambato
<i>COSTA</i>	Colimes, Jaramijó, Palenque, Palestina, Rioverde, Paján	Santa Ana, Muisne, Vines, Atacames, Olmedo, Balzar, Daule, El Empalme	Santa Elena, Urdaneta, Montecristi, El Guabo, Chilla, Quinde	Atahualpa, Balsas, Arenillas, San Lorenzo	Guayaquil, Machala, Piñas, Potoviejo, Chone, Manta,
<i>ORIENTE</i>	Cascales, Nangaritza, Sushufindi,	Joya de los Sachas.	Gonzalo Pizarro, Putumayo, El Pangui, Palanda	Archidona, Aguarico, Arajuno, Sucumbios, Lago Agrio, Yantzaza, Zamora	Morona, Gualaquiza, Sucúa, Tena, El Chaco, Quijos, Pastaza, Santa Clara,

<i>REGIÓN INSULAR</i>					Santa Cruz, San Cristóbal, Isabela
-----------------------	--	--	--	--	---

Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, CD SIISE versión 3.5
Elaboración: Autoras.

4.1.2.3. Vivienda

Este Indicador de Desarrollo Social está compuesto por indicadores como Alcantarillado, Servicio Telefónico, Servicio Eléctrico, Recolección de Basura, Hacinamiento, Tipo de Vivienda, Tipo de Piso de la vivienda, Servicio Higiénico.

En la tabla que posteriormente mostramos se encuentran las características del IDV de a cada grupo. También en el Anexo 4 se muestran los resultados completos del IV a nivel cantonal del ACP y el Índice que permitió realizar una jerarquización cantonal.

CUADRO No. 11

VIVIENDA						
	<i>PESIMO</i>	<i>DESFAVORABLE</i>	<i>REGULAR</i>	<i>ACEPTABLE</i>	<i>ADECUADO</i>	<i>CORRELACION</i>
<i>INDICE</i>	7-30	31-38	39-47	45-54	55-100	1
<i>RED DE ALCANTARRILLADO</i>	14%	18%	25%	34%	56%	0,74
<i>SERVICIO TELEFONICO</i>	8%	10%	14%	19%	32%	0,83
<i>SERVICIO ELECTRICO</i>	61%	75%	81%	87%	94%	0,74
<i>RECOLECCION DE BASURA</i>	15%	29%	39%	43%	66%	0,80
<i>HACINAMIENTO</i>	42%	35%	34%	29%	24%	- 0,78
<i>TIPO DE VIVIENDA</i>	79%	83%	83%	84%	83%	0,29
<i>TIPO DE PISO</i>	61%	72%	77%	81%	87%	0,57
<i>SERVICIO HIGIENICO EXCLUSIVO</i>	27%	41%	49%	53%	66%	0,85

Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, CD SIISE versión 3.5
Elaboración: Autoras.

CUADRO No. 12

CANTONES CARACTERISTICOS					
<i>SIERRA</i>	Guamote, Sigchos, Colta, Quilanga, Olmedo	Saquisilí, Paltas, Pucará, Pallatanga, Las Naves	Pedro Vicente, Mocha, Bolívar, Pelileo	La Maná, Penipe, El Tambo, Gualaceo, San Miguel, Chimbo	Montúfar, Loja, Ambato, Baños, Ibarra, Cuenca, Quito, Rumiñahui
<i>COSTA</i>	Chilla, Olmedo, Palenque, Rioverde, Flavio Alfaro, Paján, Gonzananá, Mocache	Pedro Carbo, Pedernales, Alfredo Baquerizo, Jama, Tosagua, Isidro Ayora, Balzar, San Jacinto, Puebloviejo	Quinindé, Rocafuerte, Nobol, San Lorenzo, Urdaneta, Balao, Atacames,	Montalvo, Jipijapa, San Vicente, Playas, Samborondón, La Libertad	Milagro, Marcabelí, Atahualpa, Machala, Manta, Guayaquil
<i>ORIENTE</i>	Loreto, Aguarico, Arajuno, Huamboya, Logroño	Sucumbios, Gonzalo Pizarro, La Joya de la Sachas, Cascales, Shusufindi,	Tena, San Juan Bosco, Santa Clara, Centinela del Condor	Palora, Gualaquiza, Pastaza, Sucúa	Zamora, El Chaco,
<i>REGIÓN INSULAR</i>					Santa Cruz, Isabela, San Cristóbal

Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, CD SIISE versión 3.5
Elaboración: Autoras.

4.1.2.4. Pobreza

Este Indicador de Desarrollo Social con respecto a la Pobreza (IDP) está compuesto por indicadores como Incidencia de la Pobreza, Incidencia de la Extrema Pobreza, Brecha de la Pobreza, Brecha de la Extrema Pobreza, Severidad de la Pobreza, Severidad de la Extrema Pobreza.

Presentaremos a continuación la tabla en donde se encuentran las particularidades de cada grupo en cuanto al IDP, y en el Anexo 5 se muestran los resultados

completos del IDP a nivel cantonal del ACP y el índice que permitió realizar una jerarquización cantonal.

CUADRO No. 13

POBREZA						
	<i>ADECUADO</i>	<i>ACEPTABLE</i>	<i>REGULAR</i>	<i>DESFAVORABLE</i>	<i>PESIMO</i>	<i>CORRELACION</i>
<i>INDICE</i>	10-29	29-38	38-44	44-54	55-85	1
<i>INCIDENCIA DE LA POBREZA</i>	50%	69%	77%	81%	89%	0,88
<i>INCIDENCIA DE LA EXTREMA POBREZA</i>	11%	21%	29%	37%	53%	0,99
<i>BRECHA DE LA POBREZA</i>	16%	26%	32%	37%	47%	0,99
<i>BRECHA DE LA EXTREMA POBREZA</i>	3%	5%	8%	12%	20%	0,98
<i>SEVERIDAD DE LA POBREZA</i>	7%	13%	17%	21%	29%	0,999
<i>SEVERIDAD DE LA EXTREMA POBREZA</i>	1%	2%	4%	5%	10%	0,96

Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, CD SIISE versión 3.5
Elaboración: Autoras.

CUADRO No. 14

CANTONES CARACTERISTICOS					
<i>SIERRA</i>	Mejía, Pedro Vicente Maldonado	Cuenca, Quero, El Pan, Ambato, Pedro Moncayo, Deleg, Chordeleg, Quito	Pelileo, Sto. Domingo, Sevilla de Oro Guachapala, Oña	Baños, Riobamba, Antonio Ante, Chambo, Tisaleo,	Cumandá, Urcuquí, Catamayo, Las Nave, Puerto Quito
<i>COSTA</i>	Durán, Machala, Guayaquil, Milagro, Portoviejo, Quevedo	Naranjito, Chilla, Simón Bolívar, Babahoyo, El Guabo, Naranjal, Samborondón,,	Puerto López, El Empalme, Pedro Carbo, Jama	Vinces, Bolívar, Quinindé, Paján, Santa Ana, Palenque, Pedernales	Pichincha,

<i>ORIENTE</i>	Quijos, Cascales, Iago Agrio, Cuyabeno, Palora, Gualaquiza, Sucumbios	Putumayo, Zamora, Carlos, Julio, Morona, Santiago, Mera, Yacuambi, Santa Clara, Gonzalo Pizarro	Huamboya, Nangaritza, Shusufindi,	Centinela del Cóndor, Tena, Arajuno, Taisha,	Pastaza
<i>REGIÓN INSULAR</i>	San Cristóbal, Isabela, Santa Cruz				

Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, CD SIISE versión 3.5
Elaboración: Autoras.

Para finalizar nuestro análisis en cuanto a Desarrollo Social haremos un análisis global de la situación Social de los cantones del país siguiendo la misma metodología anterior. Sus resultados totales se presentan en el Anexo 6, y la tabla resumida de cantones con sus respectivos índices de Desarrollo Social es la siguiente:

CUADRO No. 15

INDICADOR GLOBAL DE DESARROLLO SOCIAL					
	<i>PESIMO</i>	<i>DESFAVORABLE</i>	<i>REGULAR</i>	<i>ACEPTABLE</i>	<i>ADECUADO</i>
<i>DESARROLLO SOCIAL GLOBAL</i>	23	35	40	47	64
<i>MINIMO</i>	4	31	38	43	53
<i>MAXIMO</i>	30	37	42	52	90
CANTONES CARACTERISTICOS					
<i>SIERRA</i>	Guamote, Sigchos, Pujilí, Chunchi, Cañar, Celica	Oña, Puerto Quito, Sigsig, Pimampiro, La Maná, Paute, Girón, Mira	Gualaceo, Otavalo, Quero, Biblián, Penipe, El Pan, Echeandía	Caluma, Mocha, Pelileo, San Fernando, Montúfar, Pedro Vicente Maldonado, Pedro Moncayo, Latacunga	Azogues, Sto. Domingo, Baños, Ibarra, Ambato, Riobamba, Loja, Cuenca, Quito

<i>COSTA</i>	Pichincha, Colimes, Pedernales, Paján, Baba, Olmedo	Pedro Carbo, Flavio Alfaro, Tosagua, Junín, Urbina, Lomas de Sargentillo, Puerto López	Vinces, Valencia, Quinindé, San Lorenzo, Jaramijó, El Empalme, Las Lajas	Rocafuerte, El Carmen, Montecristi, Montalvo, Naranjal, Jipijapa, Chone, Playas	Samborondón, Salinas, Huaquillas, Quevedo, Portovelo, Milagro, Piñas, Machala, Guayaquil
<i>ORIENTE</i>	Taisha, Arajuno, Loreto,	Logroño, Yacuambi, Huamboya, El Pangui, Archidona.	Nangaritza, Centinela del Cóndor, Aguarico, Palanda, Putumayo, Sushufindi	Cuyabeno, Cascales, Sucumbios, Yantzaza, Palora, Pastaza, Santiago	Morona Santiago, Lago Agrio, Zamora, Quijos
<i>REGIÓN INSULAR</i>					Santa Cruz, Santa Isabel, San Cristóbal,

Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, CD SIISE versión 3.5
Elaboración: Autoras.

De acuerdo al estudio anterior podemos decir que en cuanto a Educación el 91% de los ecuatorianos mayores de 15 años saben leer y escribir, sin embargo solo el 67% de las personas de más de 12 años han terminado la instrucción primaria, y apenas un 18% de las habitantes de 24 años en adelante poseen educación superior.

Las cifras nacionales para la salud son todavía más críticas ya que el 45% de niños menores de 5 años muestran indicios de desnutrición crónica, el 85% de la población posee agua segura (agua obtenida de carro repartidor o tuberías), y apenas el 63% de la población posee servicio de recolección de basura privado o Municipal.

Respecto a Vivienda el índice multivariado de infraestructura básica que maneja el INEC muestra que tan solo el 40% de la población posee agua de red pública, servicio de alcantarillado, recolección de basura, servicio eléctrico, en ese sentido la región amazónica presenta las condiciones más precarias en cuanto a infraestructura básica ya que solo el 26% de la población posee los servicios que anteriormente explicamos, le sigue la costa con el 38%, luego está la región insular con el 42%, y

finalmente la sierra con un 44% quien tiene las mejores condiciones de vivienda del país.

De manera general el país presenta un índice de vulnerabilidad de 33%, que representa el analfabetismo de la población adulta, la desnutrición en los niños, la pobreza de consumo en los hogares, el riesgo de mortalidad de los niños menores de 1 año y la presencia de comunidades étnicas rurales.

Estos cinco indicadores reflejan la existencia de circunstancias o adversidades asociadas a un mismo grupo de población. La identificación territorial de los grupos de población más vulnerables el nivel de riesgo, el tamaño de la población afectada y su distribución en el territorio nacional es indispensable para orientar las políticas y programas de protección social.

Así la situación social de los cantones del país en cuanto a Desarrollo Social mantiene una tendencia constante en cada grupo con ligeras variantes de grupo a grupo, es necesario resaltar que a pesar de que dentro de los grupos de cantones hay mejoras significativas en educación, salud, vivienda, o pobreza también hay carencias significativas y al promediar estos indicadores casi todos los cantones tienen una situación similar de Desarrollo Social, a diferencia de los 2 últimos grupos cuyas situaciones son aceptables y adecuadas.

4.2. EVALUACIÓN DE LA CAPACIDAD DE GESTIÓN MUNICIPAL EN EL PERÍODO 2000- 2004

El impacto de la globalización en las organizaciones privadas ha cambiado significativamente las estrategias de competencia, dando una atención preferencial al paradigma del cliente¹⁵⁸. Esto genera una nueva actitud del ciudadano, que observa

¹⁵⁸ IVANCEVICH, John M; LORENZINI, Peter; SKINNER, Steven J. y CROSBY, PHILIP B. (1996), "Gestión Calidad y Competitividad", Irwin.

a los Gobiernos con renovada visión y demanda de ellos servicios eficientes y responsables, reducción del déficit y control del gasto público.

Esta creciente realidad en América Latina y El Caribe, exige de sus Gobiernos locales fundamentalmente las municipalidades, como órgano jurídico y político de los Municipios nuevos roles y nuevos estilos de gestión, que respondan a las demandas de comunicación, transparencia, eficiencia y coordinación, exigidas a los Gobiernos regionales y central. Los nuevos estilos de gestión de las organizaciones municipales, requieren el uso de herramientas modernas que apoyen categóricamente el mejoramiento y el cambio que estas organizaciones demandan para asumir sus nuevos roles.

Independientemente de cual sea el proceso de regionalización en la región Latinoamericana y del Caribe, tanto la administración descentralizada de recursos, la toma de decisiones y la gestión del desarrollo territorial, requieren de un sistema que permita aprender de los procesos internos y mejorar la efectividad y eficiencia de la gestión Municipal frente a los nuevos desafíos.

Las nuevas condiciones demandan de las organizaciones municipales una mayor capacidad para predecir los resultados, una administración más rigurosa de la información de sus procesos, una capacitación más especializada de sus funcionarios, una mejora sustantiva de la administración de la información al interior de la organización y la adopción más formal y comprometida de un estilo de administración.

4.2.1. DEFINICIONES DE LAS PRINCIPALES CUENTAS DE INGRESOS Y EGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ECUADOR

Es importante conocer la estructura de Ingresos y Egresos de los Municipios para de esta manera conocer mejor la realidad financiera de dichos organismos. Además

sobre la base de esta estructura hemos realizado los Indicadores de Gestión Financiera. A continuación definimos las cuentas principales¹⁵⁹ de esta estructura:

INGRESOS

Los ingresos son Propios (conformados por: Tributarios y No Tributarios), Transferencias hacia los Gobiernos seccionales, y venta de activos fijos:

Ingresos Propios:

- *Ingresos Tributarios.*- Tienen como fuente de financiamiento: los impuestos sobre la propiedad urbana, rural, vehículos, las actividades económicas (patentes, 1,5 por mil sobre los activos fijos, impuesto único a los espectáculos, al juego), transferencias de dominio de inmuebles y registros (alcabalas) y a las utilidades en la compraventa de inmuebles; contribuciones especiales de mejoras.
- *Ingresos No Tributarios.*- Están constituidos fundamentalmente por las tasas y tarifas de los servicios públicos locales, y por los arrendamientos de bienes propios y de uso público.

Ingresos por Transferencias: Están conformadas por los recursos que, desde el presupuesto del Gobierno Central, se entrega a los Gobiernos seccionales.

Ingresos por venta de activos fijos: Están integradas por la venta de bienes muebles e inmuebles.

GASTOS

Los gastos en los Gobiernos seccionales se clasifican en:

¹⁵⁹ CABRERA Christian, "Efectos de la descentralización **fiscal** sobre la estabilidad macroeconómica", www.gestiopolis.com, 2005

- Gastos Corrientes.- Son los destinados por [los Gobiernos seccionales] para adquirir bienes y servicios necesarios para el desarrollo de las actividades operacionales de administración y transferir recursos sin contraprestación. Están conformados por gastos en personal, gastos financieros, otros gastos y transferencias corrientes.
- Gastos de Capital.- Son los gastos destinados a la adquisición de bienes de larga duración para uso institucional [en el ámbito] operativo y productivo; incluye las asignaciones destinadas a efectuar transacciones en títulos valores negociados en el mercado financiero. Están conformados por las asignaciones destinadas a la adquisición de bienes de larga duración, a realizar inversiones financieras y transferencias de capital.
-

4.2.2. DEFINICIÓN DE LOS INDICADORES DE GESTIÓN FINANCIERA

El presente análisis desarrolla una metodología para la medición de la Capacidad de Gestión Financiera de las organizaciones municipales del país, apoyada fundamentalmente en una estructura determinada de Ingresos y Egresos y en 7 Indicadores de Gestión Financiera Municipal.

A continuación definiremos los indicadores que nuestra investigación utilizará para realizar la Evaluación de la Capacidad de Gestión Financiera¹⁶⁰:

LIQUIDEZ:

Ingresos Corrientes / Gastos Corrientes

Indica la capacidad que tiene cada Gobierno seccional para cubrir los gastos corrientes con los de ingresos corrientes disponibles. Es deseable que el resultado de este indicador se aproxime o sea superior al 100%. Este resultado nos indica una

¹⁶⁰ Los Indicadores de Gestión Financiera Municipal de nuestra investigación se basan en los indicadores utilizados por el Ministerio de Economía y Finanzas para la evaluación de la Capacidad de Gestión Financiera de los Gobiernos Seccionales.

adecuada estructura de sus finanzas, pues se estaría financiando gasto permanente con ingreso permanente (que es menos volátil que otro tipo de ingreso).

AUTO SUFICIENCIA

Ingresos Propios / Gastos Corrientes

Este indicador nos permite analizar cuanto del gasto corriente es financiado por ingresos propios. Los resultados que se obtengan de este indicador deben ser analizados cuidadosamente en función del potencial de generación de ingresos propios. Sin embargo, es necesario recalcar que mientras más alto sea el indicador, reflejará una mejor situación financiera.

AUTONOMIA

Ingresos Propios / Ingreso Total

Esta relación expresa el grado de autonomía de los Gobiernos seccionales que está dada por el nivel de ingresos propios. El mayor peso de los ingresos propios respecto de los ingresos totales, indica que se tiene mayor capacidad de gestión.

DEPENDENCIA

Transferencias / Ingreso Total

Mide el peso relativo de los ingresos por transferencias sobre el total de los ingresos. Permite saber hasta donde las finanzas locales son controladas por la administración local o dependen de las decisiones de transferencias del Gobierno Central. Cuantos más dependientes sean las finanzas, más reducidas las posibilidades de hacer una gestión financiera propia.

INVERSIÓN CON RESPECTO A AHORRO PÚBLICO

Gasto Inversión / (Ingresos Totales – Gastos Corrientes)

Este indicador mide la proporción de la Inversión con respecto a la disponibilidad de recursos (Ahorro Público). Cuanto más alto sea el indicador quiere decir que una mayor proporción del Ahorro Público fue utilizada en Gasto de Inversión.

CAPACIDAD DE INVERSION

Gasto de Inversión / Gasto Total

Este indicador determina que porcentaje del gasto total se destina para inversión. No existe un resultado óptimo de este indicador, pues dependerá de la realidad y necesidad local. Sin embargo, es deseable que se destine un alto porcentaje para inversión.

INVERSION CON RESPECTO A LAS TRANSFERENCIAS

Gasto de Inversión / Transferencias

Este indicador permite identificar la vulnerabilidad de las finanzas públicas de los Gobiernos seccionales. Si el resultado de la relación es superior al 100% indica una situación financiera muy débil, lo que quiere decir que la administración local depende de otros recursos para garantizar su funcionamiento mínimo.

4.2.3. ANÁLISIS DE LOS INDICADORES DE GESTIÓN FINANCIERA

Mediante el Análisis de Componentes Principales, para la reducción de datos, hemos ordenado los cantones del país de acuerdo a la naturaleza de sus Indicadores de Gestión Financiera en 4 grupos, esta indagación será hecha en dos períodos, un promedio de Ingresos y Egresos y de Indicadores Financieros del 2001 al 2002¹⁶¹ y otro período del 2003 al 2004 con promedios de los Indicadores Financieros y presentaremos una tabla resumiendo el promedio por Indicador Financiero de cada grupo, el promedio del índice que permite jerarquizar a los cantones, la correlación

¹⁶¹ Para este análisis no hemos tomado en cuenta el año 2000 debido a que representa un punto de quiebre de la Economía Ecuatoriana, además de un año de transición debido a la sustitución del Dólar por el Sucre, y también a partir del 2000 entregan más recursos a los Gobiernos Seccionales por concepto de la Ley del 15%.

entre este índice y los indicadores de Gestión Financiera para conocer que indicadores tienen mayor peso en el análisis, los mínimos y máximos valores alcanzados por cada grupo de acuerdo a cada indicador y los principales cantones que se encuentran en los grupos cantonales.

4.2.3.1. Período 2001-2002

Debemos mencionar que la fuente a la cual recurrimos para obtener la estructura de Ingresos y Egresos de los Municipios fue el Ministerio de Economía y Finanzas, no obstante algunas estructuras de Ingresos y Egresos (9 Municipios) no constaban en la información que se nos proporcionó por lo que este análisis se ha realizado sin tomar en cuenta estos Municipios que representan un 2% de la población total del país.

A continuación presentamos la tabla que resume la jerarquización cantonal de la Capacidad de Gestión Financiera. Además en el Anexo 7 se muestran los resultados completos del ACP realizado con su respectiva jerarquización cantonal de acuerdo a los Niveles de Capacidad de Gestión Financiera.

CUADRO No. 16

INDICADORES DE CAPACIDAD DE GESTION FINANCIERA						
PERIODO 2000-2001						
	<i>PESIMO</i>	<i>DESFAVORABLE</i>	<i>REGULAR</i>	<i>ACEPTABLE</i>	<i>ADECUADO</i>	<i>CORRELACION</i>
<i>INDICE</i>	23-32	33-37	37-42	43-52	53-137	1
<i>LIQUIDEZ</i>	73%	95%	112%	135%	158%	0,69
<i>AUTOSUFICIENCIA</i>	10%	19%	29%	45%	95%	0,96
<i>AUTONOMIA</i>	4%	7%	10%	15%	35%	0,87
<i>DEPENDENCIA</i>	96%	93%	90%	86%	67%	-0,89
<i>INVERSIÓN RESPECTO AL AHORRO</i>	80%	83%	86%	82%	75%	- 0,06
<i>CAPACIDAD DE INVERSION</i>	51%	57%	61%	60%	54%	0,07
<i>INVERSIÓN RESPECTO A LAS TRANSFERENCIAS</i>	48%	58	64%	65%	81%	0,57

CANTONES CARACTERISTICOS					
<i>SIERRA</i>	Caluma, Chimbo, Zapotillo, Ona, Guachapala	Sigchos, Colta, Cumandá, Pangua, Chillanes	Mocha, Guamote, Mira, Pindal, Pujilí	Alausí, Puerto Quito, Deleg, Paute, Chunchi	Quito, Ibarra, Latacunga, Azoguez, Otavalo, Cuenca
<i>COSTA</i>	Rioverde, Junín, Olmedo, Urdaneta, Eloy Alfaro, Simón Bolívar	Palenque, Balsas, Sevilla de Oro, Balao, Sucre, Jipijapa	Isidro Ayora, Ventanas, Tosagua, Esmeraldas, Marcabellí	Bolívar (de Manabí), Montecristi, Babahoyo, Quevedo	Salinas, Guayaquil, Manta, Atacames
<i>ORIENTE</i>	Loreto, Centinelas del Condor, Taisha, Archidona	Santa Clara, El Chaco, Sucumbios, San Juan Bosco	Mera, Palanda, Cascales, La Joya de los Sachas	Palora, Morona, Putumayo, Lago Agrio, Shushufindi	Gualaquiza, Cuyabeno
<i>REGION INSULAR</i>		San Cristóbal		Isabela	Santa Cruz

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, www.minfin.gov.ec.
Elaboración: Autoras.

4.2.3.2. Período 2003-2004

A continuación presentamos la jerarquización cantonal de la Capacidad de Gestión Financiera de manera resumida, con sus respectivos cantones más característicos. En el Anexo 8 se muestran los resultados completos del ACP realizado con su respectiva jerarquización cantonal de acuerdo a los Niveles de Capacidad de Gestión Financiera.

CUADRO No. 17

INDICADORES DE CAPACIDAD DE GESTION FINANCIERA						
PERIODO 2003 – 2004						
	<i>PESIMO</i>	<i>DESFAVORABLE</i>	<i>REGULAR</i>	<i>ACEPTABLE</i>	<i>ADECUADO</i>	<i>CORRELACION</i>
<i>INDICE</i>	23-33	33-37	37-42	43-52	53-134	1
<i>LIQUIDEZ</i>	70%	102%	127%	137%	216%	0,83
<i>AUTOSUFICIENCIA</i>	20%	36%	54%	78%	174%	0,96
<i>AUTONOMIA</i>	11%	15%	23%	35%	73%	0,87

<i>DEPENDENCIA</i>	94%	91%	87%	79%	62%	-0,89
<i>INVERSIÓN RESPECTO AL AHORRO</i>	46%	56%	53%	53%	53%	-0,06
<i>CAPACIDAD DE INVERSION</i>	42%	53%	53%	49%	50%	0,07
<i>INVERSIÓN RESPECTO A LAS TRANSFERENCIAS</i>	30%	43%	43%	46%	62%	0,57

CANTONES CARACTERISTICOS					
<i>SIERRA</i>	Chimbo, Espíndola, Mira, Guamote, Zapotillo	Espejo, Pucara, Oña, Sigsig, Olmedo, Saquisilí	Pedro de Huaca, Alausí, Sigsig, Olmedo, Saquisilí	Deleg, Guano, Gualaceo, San Miguel de los Bancos, La Mana	Ambato, Quito, Cuenca, Riobamba, Ibarra
<i>COSTA</i>	Olmedo, Vinces, Alfredo Baquerizo, Flavio Alfaro, Muisne	Chilla, Paján, 24 de Mayo, Atahualpa, Montecristi	Babahoyo, Pedernales, Balao, Naranjal, Pasaje	Esmeraldas, El triunfo, Huaquillas, Quevedo	Durán, Daule, Atacames, Guayaquil, Manta, Portoviejo
<i>ORIENTE</i>	Loreto, Yacuambi, Carlos Julio Arosemena, Pablo VI	Huamboya, Sucumbios, Taisha, Santa Clara, Logroño	Putumayo, El Pangui, Aguarico, San Juan Bosco, Palanda	Orellana, Zamora Gualaquiza, Morona, Lago Agrio	Nangaritza, Pastaza, Yantzaza, Tena, Cuyabeno
<i>REGIÓN INSULAR</i>				Isabela	Santa Cruz, San Cristóbal

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, www.minfin.gov.ec.
Elaboración: Autoras.

Para terminar realizaremos un análisis global sobre la Capacidad Financiera de los Municipios durante el 2000 al 2004, para lo cual tomamos los Indicadores de Gestión Financiera del período 2001-2002 y los del 2003-2004 los transformamos por medio de la matriz de coeficientes para el cálculo de las puntuaciones en las componentes del ACP realizado al promedio de los Indicadores del 2000 al 2004, de esta forma obtenemos nuevos promedios para los períodos 2001-2002 y para el 2003-2004; los

restaremos de tal manera que podemos así conocer los Municipios que realmente mejoraron su Capacidad de Gestión Financiera y los que no.

También relacionamos el porcentaje de la población que poseen tanto los cantones con crecimiento en su Gestión Financiera como los que no crecieron para saber que porcentaje de la población nacional se vió afectada por la mejoría o decadencia de la Gestión Financiera de los Municipios.

Los resultados totales tanto de los cantones que mejoraron y los que no lo hicieron se encuentran en el Anexo 9, las conclusiones que derivan de estos resultados son que el 44% (92 cantones) de los cantones del Ecuador mejoraron sus condiciones de Capacidad Financiera entre el 2000 y el 2004, no obstante este porcentaje relacionado con la población nos dio como resultado que un 31% de la población vieron mejoradas sus condiciones de vida de acuerdo a la Gestión que cada uno de sus Municipios realizó en este período a favor de ellos. Entre los cantones que mejoraron su Capacidad Financiera están: Cuenca (+1%), Isabela (1,4%), Santo Domingo (+3,8%), Riobamba (+7,8%), Machala (8,4%), Samborondón (+25%), Sevilla de Oro (+65%)

Por el contrario el 56% (117 cantones) de los cantones del país no mejoraron su Capacidad de Gestión Financiera durante el 2001 al 2004, esta cantidad de cantones representó el 67% de la población que no advirtieron un crecimiento en la Capacidad de Financiera de sus Municipios. Algunos de los cantones que no mejoraron su Capacidad Financiera Tenemos a: Quito (-12,3%), Manta (-11,5%), Ambato (-10,3%), Chone (-8%), Guayaquil (-6,5%).

4.3. ANÁLISIS GLOBAL DEL DESARROLLO SOCIAL Y DE LA CAPACIDAD DE GESTIÓN FINANCIERA DE LOS CANTONES DEL ECUADOR EN LOS AÑOS 2000-2004

Para realizar un análisis global que contenga tanto el Índice de Desarrollo Social (ID) como los Indicadores de Gestión Financiera (IF), hemos construido las correlaciones entre estos indicadores durante los períodos 2001-2002 (transformados) y 2003-2004 (transformados) respectivamente. Para conocer si una mala Capacidad Financiera está relacionada con un mínimo Desarrollo Social o si la Gestión Financiera no se encuentra correlacionada con el Desarrollo Social, y poder entonces emitir una opinión acerca de lo que se debería hacer para cambiar la situación que se presentase.

Los resultados totales del análisis que se hará posteriormente, se encuentran en el Anexo 10.

Así tenemos que la correlación que existe entre promedio de Indicadores de Capacidad de Gestión Financiera del 2001 al 2002 es de 0,47 y la correlación del período 2003-2004 es de 0,49. Estas correlaciones no son concluyentes, ya que hay casi la misma cantidad de cantones que poseen alto Desarrollo Social combinada con una buena Capacidad de Gestión Financiera y cantones que poseen bajos niveles de Desarrollo Social junto con una mala Capacidad de Gestión Financiera.

El modelo actual de competencias y recursos para los distintos niveles de gobierno en el Ecuador es confuso, bastante complejo y tiende a perpetuar factores indeseables como la duplicidad de funciones y la ineficiencia en la asignación de recursos.

Algunas normas, como la Ley Especial de Descentralización y la de Modernización, han buscado ordenar este panorama pero en la práctica no se han aplicado plenamente porque no existen los incentivos suficientes para que los municipios

asuman las competencias que les corresponden ni para que los ministerios y sus instancias desconcentradas fomenten la descentralización.

Existe una enorme confusión en las competencias consideradas como nacionales y aquellas atribuibles a los niveles subnacionales. Esta situación se deriva principalmente de un esquema desconcentrado que ha avanzado rápidamente, muy propio de los ministerios y entidades nacionales, y un modelo paralelo de descentralización hacia las provincias y municipios. De esta manera, los municipios han venido asumiendo *de facto* competencias, sin convenios y sin la entrega formal de las responsabilidades y los recursos tal y como lo establece la Ley Especial de Descentralización y, por lo tanto, los ministerios y sus instancias provinciales no han abandonado del todo estas competencias, duplicándose esfuerzos y recursos.

Las provincias y municipios se han fortalecido con nuevas transferencias nacionales como la del 15% y las preasignaciones del presupuesto nacional, pero su asignación no ha estado atada a competencias específicas, sino a propósitos generales incluidos en los planes de desarrollo; las transferencias de la Ley del 15%, que es el recurso más importante que transfiere la nación a las entidades subnacionales, se asigna con criterios poco equitativos para con las entidades menos desarrolladas, no incentiva la eficiencia en los resultados de los servicios y no contribuyen a contrarrestar el efecto de apereamiento fiscal que normalmente viene atado a los mayores recursos transferidos, las preasignaciones que representan también recursos importantes para las provincias y municipios pero están desligados del resto de recursos y de la descentralización. Son tomados por los beneficiarios como derechos adquiridos pero sin competencias ni compromisos específicos que generen beneficios explícitos como contraprestación.

Esto ha abierto la posibilidad a un sin número de proyectos y actividades realizables por los entes locales y provinciales que muestran escasa planeación y priorización y una enorme fragmentación y atomización de recursos.

Bajo estas circunstancias, la concurrencia y complementariedad que se espera de un proceso de descentralización en las acciones provinciales, municipales y nacionales es realmente muy escasa, lo cual atenta contra la eficiencia de la inversión pública y el mejoramiento de las condiciones sociales de la población, como hemos podido constatar en nuestra investigación.

CAPITULO 5

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. COMPROBACIÓN DE LAS HIPÓTESIS

En cuanto a las hipótesis de trabajo que son:

1. Las Transferencias entregadas a los Municipios durante el período 2000-2004 no ha mejorado la Capacidad de Gestión Financiera Municipal de los cantones del Ecuador.
2. Los Municipios de las grandes ciudades del Ecuador son más eficientes que aquellos que pertenecen a cantones pequeños.

De acuerdo con la investigación realizada tenemos que:

Con respecto a la primera hipótesis podemos decir que ha sido comprobada, ya que a pesar de que en el 2000 se entrega por completo el 15% de los Ingresos del Presupuesto del Gobierno Central, por medio de la ley del 15%, que incrementa sustancialmente las transferencias municipales, solo el 44% de los Municipios del país mejoran su Capacidad de Gestión Financiera durante el 2000 al 2004.

Los efectos positivos esperados de la descentralización no son, sin embargo automáticos. De hecho, existe evidencia, sobre todo en países en desarrollo, que apunta a que la descentralización pueda originar más problemas que los que contribuye a resolver. Esto ha ocurrido con más frecuencia cuando la descentralización se limita a los elementos administrativos y gerenciales de las políticas; es decir, cuando adolece de la visión política acerca de su naturaleza, determinantes y función.

La segunda hipótesis que tiene que ver con la eficiencia de los cantones, al cabo de nuestro estudio no podemos señalar si efectivamente los cantones más grandes como Quito y Guayaquil, etc., son mucho más eficientes que cantones pequeños como El Pangui, Zamora, Morona, etc., debido a que las correlaciones entre el Índice de Desarrollo Social y los Indicadores de Gestión Financiera (en los períodos 2001-2002 y 2003-2004) son aproximadamente 0,5, correlación que no es concluyente pues existen igual cantidad de casos en los que hay un buen Índice de Desarrollo Social acompañada de una buena Capacidad de Gestión Financiera y casos en los que coexisten carencias a nivel social y mala Capacidad de Gestión Financiera.

Los problemas destacados revelan, por un lado la complejidad y los desafíos de la descentralización. Problemas que se sintetizan en: transferencia equitativa y gradual de competencias y recursos del Gobierno Central hacia los Gobiernos Locales; mejoramiento de la capacidad de Gestión de las administraciones locales; y planificación. En ese sentido creemos que es necesaria una Descentralización orientada a las ineficiencias, es evidente en el país la insuficiencia de calidad de las administraciones y del personal en los niveles regional y local, hecho que puede hacer fracasar los esfuerzos descentralizadores. No se puede ocultar, el déficit de personal calificado y de infraestructura material de la administración pública local, por lo que es fundamental fortalecer la capacidad operativa orientada a la de absorción de nuevas competencias en los Gobiernos seccionales.

5.2. CONCLUSIONES

- La descentralización se caracteriza por tener por ser altamente dinámica, se trata de un proceso de larga duración que tiene una amplia trayectoria y que todavía no concluye, ya que solo se conocen las características y fundamentos de la evolución que ha tenido; es además un proceso abierto, que no se sabe cómo concluirá. Se puede decir que el proceso descentralizador no va al ritmo de las exigencias sociales y regionales, ya que se mantiene la tradición semi-autoritaria del

régimen político nacional y local, además de relaciones de autoridad como el clientelismo entre otras. Bajo este panorama es probable que se desarrolle un problema de gobernabilidad en el corto y mediano plazo, ya que posiblemente los Gobiernos locales se enfrentan a una situación de subordinación al Gobierno central, dando como resultado Gobiernos débiles.

- No existe un modelo general de descentralización, aunque se han podido identificar ciertas constantes entre los países que se encuentran en el proceso. Cada país, en su momento se ve obligado a encontrar formas de solucionar las falencias tanto del centralismo como de la descentralización.

Los obstáculos que presenta el proceso de descentralización están vinculados con criterios de gestión y manejo de bienes públicos, especialmente del fiscal, eso genera presiones de sobre quienes toman decisiones y terminan por crear enfoques negativos como: el crecimiento excesivo de cargos, mala administración del gasto, ausencia de incentivo para crear programas y proyectos, etc. Existe una baja capacidad de gestión de los entes seccionales, especialmente en los pequeños y en los recién creados, debido a la incapacidad de planificar, de racionalizar el gasto, de canalizar recursos, de innovar en los diferentes campos de la administración. Además la enorme intrusión del Gobierno central en los asuntos seccionales, impide el desarrollo de iniciativas de los Gobiernos seccionales, generando de esta forma distorsiones entre lo local y nacional. Estos aspectos atentan contra la autonomía local y la promoción de mayor transparencia y estabilidad en su determinación y criterios de distribución, cuyo propósito fundamental es corregir las desigualdades socioeconómicas a nivel territorial y las disparidades entre las bases impositivas municipales al interior de los países.

- El régimen fiscal carece de una correcta coordinación dentro de los sectores del Gobierno central y entre las instituciones dependientes y los Gobiernos seccionales, lo que provoca muchas ineficiencias en el uso de los recursos.

- Uno de los mayores problemas en el manejo de las finanzas públicas es la rigidez del presupuesto público, con gastos casi inflexibles como el pago de la deuda, las preasignaciones impuestas por ley, de varios ingresos tanto petroleros como no petroleros, así como los costos de la defensa nacional, asuntos internos y administración. Por otra parte, y considerando la deuda interna pública, se debe resaltar el hecho de que casi un cuarto de ésta corresponde principalmente a los Gobiernos seccionales. La rigidez de los ingresos públicos, da lugar a un alto grado de preasignación de los mismos, lo que restringe la capacidad de asignar eficientemente los recursos, en función también del esfuerzo fiscal de cada beneficiario. Por otro lado, se observa un conflicto permanente por los recursos entre los distintos sectores, provincias y localidades que traduce una cultura rentista.

- Se debe afirmar también, que pese a las reformas, el régimen fiscal sigue siendo centralizado y básicamente sectorial. Los presupuestos, en los hechos, se siguen construyendo en base de los presupuestos anteriores y menos en función de acciones programáticas que reflejen claramente impactos discriminados territorialmente, ya que como demostramos en el capítulo 2 las asignaciones presupuestarias entregadas a los Municipios no toman en cuenta las necesidades básicas insatisfechas como parámetro de distribución, a pesar de que este parámetro es de singular importancia como medida del desarrollo social.

5.3. RECOMENDACIONES

- El Gobierno nacional debe comenzar por aprobar un cronograma de trabajo que fortalezca las medidas tomadas en torno a la normativa de la descentralización, de esta manera se puede tener un constante seguimiento de los avances del proceso. Se requiere de tiempo para un mejor entendimiento de los temas y aspectos básicos que abarca el proceso descentralizador, ya que sin un buen conocimiento de éstos las decisiones que se tomen, pueden carecer de sustento y estar equivocadas. No hay que acelerar las decisiones, pero al mismo tiempo se debe presionar para observar avances concretos.

- En el afán de reestructurar y hacer más eficiente el Estado, se pretende mejorar todos los niveles de Gobierno y no únicamente a uno, si cada uno se fortalece, todo el conjunto lo hará, hasta alcanzar un Gobierno Central, que cuente con un territorio y una población organizada, con la cual interactuar de manera más eficiente en la búsqueda de los objetivos señalados. Hay que buscar una mejora global, pensando en el país en su conjunto, ya que la descentralización por sí sola no asegura éxitos.
- En cuanto al costo del proceso, van a generarse incrementos de trabajo por algún tiempo y es posible también que haya que liquidar a empleados hasta que se reestructure todo el sistema. Es necesario capacitar y dar asistencia técnica a los Gobiernos seccionales a fin de que puedan hacerse cargo eficientemente de sus nuevas funciones. Todo lo cual representa costos, que deben ser financiados.
- Con relación a la descentralización fiscal, para que ésta sea sostenible debe acompañarse con procesos que incentiven a una mayor y mejor responsabilidad fiscal, esto es un sistema de rendición de cuentas que facilite el control, niveles de endeudamiento consistentes con el equilibrio fiscal nacional, políticas de gastos que aseguren el incremento en la calidad del gasto político, y decisión de tributación que no distorsionen la actividad económica.

Es necesario que el Gobierno Nacional mantenga como estrategia la transferencia efectiva de competencias que induzcan a una mayor responsabilidad por parte de los Gobiernos Seccionales, ya que si se plantea como objetivo mantener el mismo nivel de gasto debemos incrementar los ingresos internos provenientes de tributos.

Los recursos adicionales que reciban los Gobiernos seccionales deben estar acompañados de responsabilidades, como lo determina la Constitución, ya que no existe dinero que sobre para repartirlo, para lo que se recomienda realizar un estudio pormenorizado de los principales impuestos que percibe el Estado, a fin de que la decisión de quién los va a recaudar y cómo se van a distribuir tenga una mayor racionalidad, en beneficio de todos.

- Es fundamental contar con una mejor estructura en el manejo de los presupuestos seccionales, ya que esto permite tener información más real sobre la asignación de recursos a nivel territorial. Se debe contar además con un sistema integral de información adecuado sobre el manejo de los ingresos y gastos del sector público en sus distintos niveles de Gobierno para poder monitorear y evaluar adecuada y oportunamente la descentralización fiscal así como la planificación del gasto y las transferencias.
- Es imprescindible crear e incentivar una cultura de rendición de cuentas, entendida como la capacidad de los individuos y de un sistema social de vigilar y contar con información regular sobre las actividades de los responsables de la dirección o la autoridad, para asegurar que sus intereses sean debidamente tomados en cuenta. En el Ecuador esta cultura de rendición de cuentas se ha comenzado a expandir de manera pausada pero significativa. De la misma manera han crecido, en menor cantidad, la forma del manejo de gastos con participación social y comunitaria sobre todo para proyectos pequeños que requieren de menor cantidad de inversión.
- El rediseño de las transferencias debe incorporar nuevos criterios que tomen en cuenta tantos factores de distribución del ingreso y la pobreza, como de costo de los servicios, esfuerzo fiscal local y eficiencia administrativa.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

ABASCAL, Elena; GRANDE, Ildefonso; “Métodos Multivariantes para la Investigación Comercial”, Barcelona, Octubre, 1989.

AGHON, Gabriel, EDLING, Herbert, “Descentralización Fiscal en América Latina: Algunas Lecciones y Nuevos Desafíos”, CEPAL-GTZ, Alemania, 1997.

AGHÓN Gabriel, “Descentralización Fiscal: Marco Conceptual”, Serie Política Fiscal, No. 44, Naciones Unidas/CEPAL, Santiago de Chile, 1993.

Banco Mundial, “Informe Anual 1996”, Asia Oriental y el Pacífico, Washington, D.C., 1996.

BARRERA, Augusto (coordinador), “Ecuador un modelo para [des] armar” compilación, Grupo De Democracia y Desarrollo municipal; CIUDAD; Terranova; IEE; Sendas; Red Cántaro, RIAD; ABYA YALA, Quito, 1999.

BARRERA, Augusto, “Participación, Descentralización y Gestión Municipal. Elementos para una reforma democrática” compilación, CIUDAD, Quito, 1998.

BORJA Rodrigo, “Enciclopedia de la Política”, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

CABANELLAS, Guillermo, “Diccionario de Derecho Usual”, Tomo I, Bibliográfica Ameba, Buenos Aires, 1962.

CARRION, Fernando, “Procesos de descentralización en la Comunidad Andina”, FLACSO, Quito, 2003.

CASTILLO, José, “Descentralización y Régimen Seccional”, Editora Porvenir, Quito, 1994.

Codificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, Registro Oficial No. 159 de 5 de Diciembre del 2005.

Comisión para la Descentralización, las Autonomías y las Circunscripciones Territoriales, “Propuesta de Nuevo Modelo de Gestión para el Ecuador”, Documento de Trabajo, Quito, Abril 2000.

Constitución Política de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 01 de 11 de agosto de 1998.

CORONEL, César, “Descentralización y Gobiernos Municipales” compilación, Huella Editores, Quito, 1993.

DE AYALA, Luis, “La Descentralización Territorial de las Prestaciones Asistenciales: Efectos Sobre la Igualdad” compilación, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2001.

DIAZ, Manuel, “Federalismo Fiscal y asignación de Competencias: Una Perspectiva Teórica”, Economía, Sociedad y Territorio, No. 11, Toluca, Enero 2002.

DONOSO, Patricio, “Propuesta de Descentralización y Elementos de Análisis”, Cuadernos sobre Descentralización 3, CORDES, Ecuador, julio 2002.

ENRIQUEZ Alberto, Hacia una delimitación conceptual del desarrollo regional/local, en VV.AA.: Desarrollo regional/local en El Salvador: retos estratégicos del siglo XXI. FUNDE, San Salvador, 1997.

FINOT Iván, “Descentralización, Transferencias Territoriales y Desarrollo Local” en Revista de la CEPAL, No. 86, Agosto 2005.

FINOT, Iván, “Descentralización En América Latina: Teoría Y Practica”, Santiago de Chile, 2001.

FINOT, Iván, "Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina", Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 15, Caracas, 1999.

FRANK Jonás, "Una Agenda Económica y Social del Nuevo Milenio", Banco Mundial, Editorial Alfaomega, Bogotá, 2003.

FRANK, Jonás, "Competencias: ¿Qué Descentralizar? Un estudio de las posibilidades de la Descentralización Administrativa en el Ecuador", PRODEDIM, Quito, 1998.

GUZMÁN, Marco, "Realidad Nacional, Descentralización y Autonomías", Cuadernos sobre Descentralización 1, CORDES, Ecuador, 2000.

HAIR, "Análisis Multivariante de Datos", 5ed.

HERNÁNDEZ, Miguel, "Descentralización: De la Teoría a la Ley Especial de Descentralización", Guayaquil, 1998.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, VI CENSO DE POBLACIÓN Y V DE VIVIENDA, 2001.

Ivancevich, John M, "Gestión Calidad y Competitividad" compilación, Irwin, 1996.

KLIKSBURG, Bernardo, "Capital social y cultural. Claves estratégicas para el desarrollo" compilación, Washington, D.C.: BID, 2000.

Ley de Descentralización y Participación Ciudadana. LDYPS. Registro Oficial No. 169 de 8 de octubre de 1997.

Ley de Régimen Municipal, publicado en el Registro Oficial, suplemento No. 331 de 15 de octubre de 1971.

MUSGRAVE Richard, "The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy", New York: Mc Graw Hill, 1959.

OJEDA, Lautaro, "La descentralización en el Ecuador", Abya-Yala, Quito, 2000.

OJEDA, Lautaro, "Situación Actual de la Descentralización en el Ecuador: Avances, Problemas y Perspectivas", Impreseñal, Quito, 1998.

OJEDA, Lautaro, "Aspectos conceptuales, dudas y desafíos de la descentralización", AME/GTZ, Quito, 2005.

OJEDA, Segovia Lautaro, "Encrucijadas y Perspectivas de la Descentralización en el Ecuador", Abya Yala, Quito, 1998.

ORTEGA, Luis, "Descentralización autonómica", Leviatán No. 74, Madrid, 1998.

Plan Nacional de Descentralización, Decreto Ejecutivo No. 1616. RO No. 365 de 10 de julio del 2001.

QUINTERO, Rafael, "La Cuestión Regional y el Poder", Corporación Editora Nacional, No. 29, Quito, 1991.

Reglamento a la Ley de Descentralización, Decreto Ejecutivo No. 1581, Registro Oficial No. 389 de 18 de junio de 2001.

ROSS, Stephen; WETSERFIELD, Randolph; JORDAN, Bradford, "Fundamentos de Finanzas Corporativas", Mc. Graw Hill, México, 2001.

SOLA, José, "Descentralización, Macroeconomía y Desarrollo Local", Ecuador Debate, 61, Quito, Abril 2004.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo de la República de Chile, "Bases de la Política de Descentralización", Documento de Trabajo, 2003.

Tanzi, V., "Fiscal federalism and decentralizations. A review of some efficiency and macroeconomic aspects", Conferencia Anual sobre Economía del Desarrollo, Washington D.C., Banco Mundial, mayo, 1996.

Thema equipo editorial, "Diccionario Enciclopédico Rezza", San Martín y Domínguez Editores, México, 2001.

TOCQUEVILLE Alexis, "La democracia en América", México, Fondo de Cultura Económica, 1978.

VÉLIZ, C., "La tradición centralista de América Latina.", Ariel, Barcelona, 1984.

WINKLER, Donald, "Descentralización fiscal en América Latina. Diseño y administración de transferencias intergubernamentales", Washington, 1994.

INSTITUCIONES

AME: Asociación de Municipalidades Ecuatorianas

BCE: Banco Central del Ecuador

CEPAL: Centro de Estudios para Latino América

CONAM: Consejo Nacional de Modernización del Estado

CORDES: Corporación de Estudios para el Desarrollo

FLACSO: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

INEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

MEF: Ministerio de Economía y Finanzas

Observatorio fiscal

SIISE: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador

ARTICULOS

BOISIER, Sergio, "Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente.", Revista Eure, N° 90, Santiago de Chile, septiembre 2004.

CARRANZA, Luis, "Consideraciones para una descentralización fiscal en el Perú." compilación, Economía y Sociedad, No. 53, CIES, octubre 2004.

Descentralización, macroeconomía y desarrollo local en Ecuador Debate de Jeannette Sánchez, #61, Abril 2004.

Ferguson I., 1996. Sustainable forest management. Oxford University Press, Melbourne, Australia.

JONAS, Frank, "La Ruta Crítica de la Descentralización en el Ecuador (1950-2001)", Cd. CONAM, Quito, 2003.

Klugman J., 1994. Decentralization: a survey of literature from a human development perspective. UNDP Occasional Paper.3.

hdr.undp.org/docs/publications/ocational_papers/oc.3g.htm

OATES, William y SCHWAB, Robert, "Economic Competition Among Jurisdictions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing?" Journal of Public Economics, No. 35, 1988.

Observatorio de la política fiscal, "El Presupuesto del Estado", serie mensual, boletín No. 1, Mayo 2004.

Observatorio de la política fiscal, "Los Gobiernos Seccionales", serie mensual, boletín No. 10, Abril 2005.

Observatorio Fiscal, "El Presupuesto del Estado" en Cartillas Educativas sobre Gobiernos Seccionales No. 10, Abril 2005.

OJEDA Lautaro, “¿Por qué la descentralización no avanza?”, Revista Ecuador Debate, No. 61, Quito, abril 2004.

PAZ Y MIÑO Juan, “Tras las Huellas de la Descentralización”, Revista Gestión, No. 79, Quito, enero 2001.

RONDINELLI, Dennis, “Método Aplicado de Análisis Regional: La Dimensión Espacial de la Política de Desarrollo”, Banco Central Hipotecario, Colombia, 1988.

RONDINELLI, Dennis; John NELLIS y Shabbir CHEEMA: “Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience”, World Bank, World Bank Staff Working Papers.

SANCHEZ, Jeannette, “Descentralización, Macroeconomía y Desarrollo Local”, Ecuador Debate, No. 61, Quito, Abril 2004.

SOLA, José, “Descentralización, Macroeconomía y Desarrollo Local”, Ecuador Debate, 61, Quito, Abril 2004.

VIERA, Jonathan; ORMAZA Verónica, “Municipios y Descentralización. Las contradicciones de un proceso asumido a medias”, Gestión, 126, 2003, Quito

Work, R., “Decentralization, governance and sustainable regional development”, Greenwood Publishers: New Regional Development Paradigms, 2001.

INTERNET

altavista.com, agosto 2005, <http://www.cordes.org/s7/descen/descen.shtml>.

caatec.org, agosto 2005, <http://www.caatec.org/programa.html>

google.com, agosto 2005, <http://www.consortio.org/DescentralizacionBCR.asp>

“El eslabón perdido de la Descentralización: Municipalismo frente a Autonomías”, Enero 2006, <http://www.gestiopolis.com/descmun.html>

Banco Central del Ecuador, Febrero 2006, [http:// www.bcn.fin.com](http://www.bcn.fin.com)

Ministerio de Economía y Finanzas, Presupuesto del Gobierno Central, Febrero 2006, <http://www.minfin.gov.ec>

Ministerio de Economía y Finanzas, Ejecución Presupuestaria, Febrero 2006, <http://www.minfin.gov.ec>

FIGUERAS Salvador: "Introducción al Análisis Multivariante", <http://www.5campus.com>, *Estadística*.

ANEXOS

ANEXO 1

Análisis Multivariante

1.- EL ANÁLISIS MULTIVARIANTE

Es el conjunto de métodos estadísticos cuya finalidad es analizar simultáneamente conjuntos de datos multivariantes en el sentido de que hay varias variables medidas para cada individuo ú objeto estudiado.

Su razón de ser radica en un mejor entendimiento del fenómeno objeto de estudio obteniendo información que los métodos estadísticos univariantes y bivariantes son incapaces de conseguir.

1.1. Objetivos del Análisis Multivariante

Pueden sintetizarse en dos:

- 1) Proporcionar métodos cuya finalidad es el estudio conjunto de datos multivariantes que el análisis estadístico uni y bidimensional es incapaz de conseguir
- 2) Ayudar al analista o investigador a tomar decisiones óptimas en el contexto en el que se encuentre teniendo en cuenta la información disponible por el conjunto de datos analizado

2.- TIPOS DE TECNICAS MULTIVARIANTES

Se pueden clasificar en tres grandes grupos (ver esquema adjunto):

1) Métodos de dependencia

Suponen que las variables analizadas están divididas en dos grupos: *las variables dependientes y las variables independientes*. El objetivo de los métodos de dependencia consiste en determinar si el conjunto de variables independientes afecta al conjunto de variables dependientes y de qué forma.

2) Métodos de interdependencia

Estos métodos no distinguen entre variables dependientes e independientes y su objetivo consiste en identificar qué variables están relacionadas, cómo lo están y por qué.

3) Métodos estructurales

Suponen que las variables están divididas en dos grupos: el de las variables dependientes y el de las independientes. El objetivo de estos métodos es analizar, no sólo como las variables independientes afectan a las variables dependientes, sino también cómo están relacionadas las variables de los dos grupos entre sí.

2.1 Métodos de dependencia

Se pueden clasificar en dos grandes subgrupos según que la variable (s) dependiente (s) sea (n) cuantitativas o cualitativas.

Si la variable dependiente es cuantitativa algunas de las técnicas que se pueden aplicar son las siguientes:

1) Análisis de Regresión

Es la técnica adecuada si en el análisis hay una o varias variables dependientes métricas cuyo valor depende de una o varias variables independientes métricas.

Por ejemplo, intentar predecir el gasto anual en cine de una persona a partir de su nivel de ingresos, nivel educativo, sexo y edad.

2) Análisis de Supervivencia

Es similar al análisis de regresión pero con la diferencia de que la variable independiente es el tiempo de supervivencia de un individuo ó objeto.

Por ejemplo, intentar predecir el tiempo de permanencia en el desempleo de un individuo a partir de su nivel de estudios y de su edad.

3) Análisis de la varianza

Se utilizan en situaciones en las que la muestra total está dividida en varios grupos basados en una o varias variables independientes no métricas y las variables dependientes analizadas son métricas. Su objetivo es averiguar si hay diferencias significativas entre dichos grupos en cuanto a las variables dependientes se refiere.

Por ejemplo, ¿hay diferencias en el nivel de colesterol por sexos? ¿afecta, también, el tipo de ocupación?.

4) Correlación Canónica

Su objetivo es relacionar simultáneamente varias variables métricas dependientes e independientes calculando combinaciones lineales de cada conjunto de variables que maximicen la correlación existente entre los dos conjuntos de variables.

Por ejemplo, analizar cómo están relacionadas el tiempo dedicado al trabajo y al ocio de una persona con su nivel de ingresos, su edad y su nivel de educación

Si la variable dependiente es cualitativa algunas de las técnicas que se pueden aplicar son las siguientes:

1) Análisis Discriminante

Esta técnica proporciona reglas de clasificación óptimas de nuevas observaciones de las que se desconoce su grupo de procedencia basándose en la información proporcionada los valores que en ella toman las variables independientes.

Por ejemplo, determinar los ratios financieros que mejor permiten discriminar entre empresas rentables y poco rentables.

2) Modelos de regresión logística

Son modelos de regresión en los que la variable dependiente es no métrica. Se utilizan como una alternativa al análisis discriminante cuando no hay normalidad

3) Análisis Conjoint

Es una técnica que analiza el efecto de variables independientes no métricas sobre variables métricas o no métricas. La diferencia con el Análisis de la Varianza radica en dos hechos: las variables dependientes pueden ser no métricas y los valores de las variables independientes no métricas son fijadas por el analista. En otras disciplinas se conoce con el nombre de Diseño de Experimentos.

Por ejemplo, una empresa quiere diseñar un nuevo producto y para ello necesita especificar la forma del envase, su precio, el contenido por envase y su composición química. Presenta diversas composiciones de estos cuatro factores. 100 clientes proporcionan un ranking de las combinaciones que se le presentan. Se quiere determinar los valores óptimos de estos 4 factores.

2.2 Métodos de Interdependencia

Se pueden clasificar en dos grandes grupos según que el tipo de datos que analicen sean métricos o no métricos.

Si los datos son métricos se pueden utilizar, entre otras, las siguientes técnicas:

1) Análisis Factorial y Análisis de Componentes Principales

Se utiliza para analizar interrelaciones entre un número elevado de variables métricas explicando dichas interrelaciones en términos de un número menor de variables denominadas factores (si son inobservables) o componentes principales (si son observables).

Así, por ejemplo, si un analista financiero quiere determinar la cual es el estado de salud financiero de una empresa a partir del conocimiento de un número de ratios financieros, construyendo varios índices numéricos que definan su situación, el problema se resolvería mediante un Análisis de Componentes Principales.

Si un psicólogo quiere determinar los factores que caracterizan la inteligencia de un individuo a partir de sus respuestas a un test de inteligencia, utilizaría para resolver este problema un Análisis Factorial.

2) Escalas Multidimensionales

Su objetivo es transformar juicios de semejanza o preferencia en distancias representadas en un espacio multidimensional. Como consecuencia se construye un mapa en el que se dibujan las posiciones de los objetos comparados de forma que aquéllos percibidos como similares están cercanos unos de otros y alejados de objetos percibidos como distintos.

Por ejemplo, analizar, en el mercado de refrescos, las percepciones que un grupo de consumidores tiene acerca de una lista de refrescos y marcas con el fin de estudiar qué factores subjetivos utiliza un consumidor a la hora de clasificar dichos productos.

3) Análisis Cluster

Su objetivo es clasificar una muestra de entidades (individuos o variables) en un número pequeño de grupos de forma que las observaciones pertenecientes a un grupo sean muy similares entre sí y muy disimilares del resto. A diferencia del Análisis Discriminante se desconoce el número y la composición de dichos grupos.

Por ejemplo, clasificar grupos de alimentos (pescados, carnes, vegetales y leche) en función de sus valores nutritivos.

Si los datos son no métricos se pueden utilizar, además de las Escalas Multidimensionales y el Análisis Cluster, las siguientes técnicas:

1) Análisis de Correspondencias

Se aplica a tablas de contingencia multidimensionales y persigue un objetivo similar al de las escalas multidimensionales pero representando simultáneamente las filas y columnas de las tablas de contingencia.

Por ejemplo, analizar el paro en Aragón teniendo en cuenta la provincia, sexo, edad y nivel de estudios del parado

2) Modelos log-lineales

Se aplican a tablas de contingencia multidimensionales y modelizan relaciones de dependencia multidimensional de las variables observadas que buscan explicar las frecuencias observadas.

2.3 Métodos estructurales

Analizan las relaciones existentes entre un grupo de variables representadas por sistemas de ecuaciones simultáneas en las que se suponen que algunas de ellas

(denominadas constructos) se miden con error a partir de otras variables observables denominadas indicadores.

Los modelos utilizados constan, por lo tanto, de dos partes: un modelo *estructural* que especifica las relaciones de dependencia existente entre los constructos latentes y un modelo *de medida* que especifica como los indicadores se relacionan con sus correspondientes constructos.

Por ejemplo, analizar cómo se relacionan los niveles de utilización de los servicios de una empresa con las percepciones que sus clientes tienen de ella.

3.- ETAPAS DE UN ANALISIS MULTIVARIANTE

Pueden sintetizarse en 6 pasos:

1) Objetivos del análisis

Se define el problema especificando los objetivos y las técnicas multivariantes que se van a utilizar

El investigador debe establecer el problema en términos conceptuales definiendo los conceptos y las relaciones fundamentales que se van a investigar. Se deben establecer si dichas relaciones van a ser relaciones de dependencia o de interdependencia. Con todo esto se determinan las variables a observar.

2) Diseño del análisis.

Se determina el tamaño muestral, las ecuaciones a estimar (si procede), las distancias a calcular (si procede) y las técnicas de estimación a emplear. Una vez determinado todo esto se proceden a observar los datos.

3) Hipótesis del análisis

Se evalúan las hipótesis subyacentes a la técnica multivariante. Dichas hipótesis pueden ser de normalidad, linealidad, independencia, homocedasticidad, etc. También se debe decidir qué hacer con los datos missing

4) Realización del análisis

Se estima el modelo y se evalúa el ajuste a los datos. En este paso pueden aparecer observaciones atípicas (outliers) o influyentes cuya influencia sobre las estimaciones y la bondad de ajuste se debe analizar.

5) Interpretación de los resultados

Dichas interpretaciones pueden llevar a reespecificaciones adicionales de las variables o del modelo con lo cual se puede volver de nuevo a los pasos 3) y 4)

6) Validación del análisis

Consiste en establecer la validez de los resultados obtenidos analizando si los resultados obtenidos con la muestra se generalizan a la población de la que procede. Para ello se puede dividir la muestra en varias partes en las que el modelo se vuelve a estimar y se comparan los resultados. Otras técnicas que se pueden utilizar aquí son las técnicas de remuestreo (jackknife y bootstrap)

En el ejemplo siguiente concretamos en qué consistirían dichas etapas para un Análisis de Regresión Múltiple:

Ejemplo: Análisis de Regresión Múltiple

1) Objetivos del análisis

Predecir el gasto en cine de una persona a partir de su nivel de ingresos, nivel educativo, sexo y edad lo cual nos permitiría entender mejor cuáles son las pautas de comportamiento de la población.

Para ello se propone un análisis de regresión múltiple en el que la variable dependiente sería el gasto en cine y como variables independientes el resto.

2) Diseño del análisis

Se decidiría cómo elegir la muestra, el tamaño de la misma y cómo medir las variables implicadas en el análisis. El gasto en cine podría medirse como el gasto anual en cine medido en pesetas. El nivel de ingresos podría medirse con una variable ordinal, dadas las reticencias a dar información precisa sobre este tipo de variables; el nivel educativo sería una variable ordinal; el sexo una variable binaria y la edad una variable cuantitativa medida en años.

El tamaño de la muestra se elegiría en función de la potencia que se quiera dar a la regresión múltiple. Así, por ejemplo, con un tamaño muestral de 100 observaciones se podría detectar, en una regresión múltiple lineal, las relaciones con un coeficiente de correlación múltiple (R^2) de aproximadamente igual a 0.3 con una potencia de 0.8% utilizando un nivel de significación igual a 0.01. Conviene, además, que el ratio del número de observaciones al número de parámetros a estimar sea lo suficientemente amplio para estimar los parámetros del modelo con el menor error posible

3) Hipótesis del análisis

Hay que comprobar la linealidad de la relación, la normalidad y la homocedasticidad. No hay datos missing y se deben estudiar la posible existencia de outliers en cada una de las variables.

4) Realización del análisis

Se puede utilizar el estimador de mínimos cuadrados del que se conoce su distribución muestral bajo hipótesis de normalidad. Dicho estimador coincide con el máximo verosímil y es eficiente. Se puede también utilizar el método de regresión paso a paso para determinar las variables independientes a incluir en la regresión. Una vez estimada la ecuación de regresión se estudia la bondad de ajuste mediante el cálculo de R^2 y el análisis de los residuos. Se estudiaría la homocedasticidad, independencia, posible omisión de variables, existencia de outliers e influencia de observaciones individuales

5) Interpretación de los resultados

Se interpretaría el valor de los coeficientes obtenidos así como su signo teniendo cuidado con la posible existencia de multicolinealidad

6) Validación del análisis

Se divide la muestra en dos submuestras de tamaño 50 y se vuelve a estimar la ecuación de regresión en cada submuestra comparando los resultados.

ANEXO 2

Resultados totales del IDE

EDUCACION						
	PESIMO	DESFAVORABLE	REGULAR	ACEPTABLE	ADECUADO	CORRELACION
INTERVALO INDICE	8-30	31-38	39-44	44-52	52-91	1
ALFABETISMO	69%	86%	89%	91%	91%	0,67
Mínimo	61%	77%	85%	85%	81%	
Máximo	87%	93%	93%	95%	97%	
ESCOLARIDAD	4 años	5 años	5 años	6 años	7 años	0,94
Mínimo	3 años	4 años	5 años	6 años	5 años	
Máximo	5 años	5 años	6 años	7 años	10 años	
PRIMARIA COMPLETA	36%	46%	53%	58%	71%	0,93
Mínimo	23%	37%	47%	50%	57%	
Máximo	43%	60%	63%	68%	87%	
SECUNDARIA COMPLETA	6%	8%	10%	12%	23%	0,92
Mínimo	2%	4%	7%	8%	11%	
Máximo	10%	14%	13%	18%	41%	
INSTRUCCIÓN SUPERIOR	4%	6%	7%	10%	13%	0,86
Mínimo	2%	3%	5%	6%	5%	
Máximo	7%	12%	10%	14%	26%	

NIVEL PESIMO DE EDUCACIÓN			
PROVINCIA	CANTONES	F1-ACP	INDICE
Cañar	Suscal	-2,28	8,31
Chimborazo	Guamote	-2,15	10,23
Chimborazo	Colta	-1,99	12,59
Cotopaxi	Sigchos	-1,97	12,94
Azuay	Nabón	-1,85	14,68
Chimborazo	Alausí	-1,83	15,02
Cañar	Deleg	-1,69	17,10
Manabí	Paján	-1,51	19,81
Manabí	Olmedo	-1,44	20,87
Los Ríos	Palenque	-1,40	21,48
Manabí	Pichincha	-1,38	21,81
Azuay	Oña	-1,38	21,83
Chimborazo	Chunchi	-1,35	22,26
Guayas	Colimes	-1,34	22,43
Cotopaxi	Pujilí	-1,23	24,02

NIVEL DESFAVORABLE DE EDUCACIÓN			
PROVINCIA	CANTONES	F1-ACP	INDICE
Guayas	Urbina Jado	-0,80	30,48
Cañar	El Tambo	-0,79	30,62
Cotopaxi	Saquisilí	-0,79	30,70
Guayas	Balzar	-0,79	30,70
Loja	Espíndola	-0,78	30,85
Cañar	Biblián	-0,77	30,93
Orellana	Loreto	-0,77	30,97
Loja	Quilanga	-0,76	31,03
Morona Santiago	Taisha	-0,75	31,28
Bolivar	Chillanes	-0,74	31,33
Zamora Chinchip	Yacuambi	-0,72	31,70
Imbabura	Pimampiro	-0,72	31,75
Esmeraldas	Muisne	-0,71	31,86
Manabí	Jaramijó	-0,65	32,71
Azuay	Santa Isabel	-0,63	33,11

Azuay	Sigsig	-1,21	24,30	Loja	Sozoranga	-0,62	33,24
Manabí	24 De Mayo	-1,19	24,69	Pichincha	Puerto Quito	-0,61	33,38
Manabí	Pedernales	-1,13	25,62	Loja	Pindal	-0,58	33,83
Chimborazo	Pallatanga	-1,11	25,91	Loja	Chaguarpamba	-0,57	33,93
Guayas	Isidro Ayora	-1,10	25,93	Manabí	Puerto López	-0,55	34,23
Guayas	Pedro Carbo	-1,05	26,74	Pastaza	Arajuno	-0,51	34,91
Azuay	Chordeleg	-1,02	27,19	Chimborazo	Guano	-0,51	34,92
Azuay	El Pan	-1,01	27,37	Azuay	San Fernando	-0,50	35,07
Loja	Saraguro	-0,99	27,59	Tungurahua	Tisaleo	-0,48	35,32
Cotopaxi	Pangua	-0,98	27,73	Loja	Zapotillo	-0,46	35,62
Guayas	Lomas De Sargen	-0,96	28,14	Guayas	El Empalme	-0,45	35,70
Los Ríos	Baba	-0,96	28,15	Manabí	San Vicente	-0,42	36,18
Manabí	Flavio Alfaro	-0,95	28,28	Imbabura	Otavalo	-0,42	36,24
Guayas	Santa Lucía	-0,94	28,44	Carchi	Bolívar (de Car	-0,41	36,33
Los Ríos	Mocache	-0,94	28,46	Zamora Chinchip	El Pangui	-0,40	36,50
Esmeraldas	Eloy Alfaro	-0,93	28,59	Chimborazo	Penipe	-0,39	36,66
Zonas no delimi	Manga del Cura	-0,93	28,62	Bolívar	Guaranda	-0,38	36,78
Imbabura	Cotacachi	-0,92	28,73	Guayas	Simón Bolívar	-0,38	36,87
Manabí	Santa Ana	-0,91	28,82	Chimborazo	Chambo	-0,37	36,90
Azuay	Girón	-0,91	28,84	Manabí	Junín	-0,37	36,92
Azuay	Gualaceo	-0,91	28,91	Morona Santiago	San Juan Bosco	-0,37	37,02
Esmeraldas	Rioverde	-0,91	28,92	Los Ríos	Valencia	-0,35	37,23
Guayas	Palestina	-0,89	29,13	Esmeraldas	Quinindé	-0,33	37,56
Cañar	Cañar	-0,89	29,14	Esmeraldas	San Lorenzo	-0,31	37,81
Manabí	Jama	-0,88	29,32	Morona Santiago	Huamboya	-0,31	37,85
Tungurahua	Quero	-0,87	29,40	Manabí	Tosagua	-0,30	37,99
Imbabura	San Miguel de U	-0,87	29,43	Loja	Olmedo	-0,30	38,00
Azuay	Guachapala	-0,83	30,09	Cotopaxi	Salcedo	-0,29	38,12
Azuay	Paute	-0,81	30,31	Bolívar	Las Naves	-0,28	38,33
Azuay	Pucará	-0,81	30,35	El Oro	Chilla	-0,28	38,36

FUENTE: SIISE-INEC (Censo de Población y Vivienda 2001)

ELABORACIÓN: Autoras

NIVEL REGULAR DE EDUCACIÓN			
PROVINCIA	CANTONES	F1-ACP	INDICE
Pichincha	Pedro Moncayo	-0,26	38,58
Tungurahua	Patate	-0,25	38,75
Carchi	Mira	-0,25	38,78
Morona Santiag	Limón Indanza	-0,23	39,01
Tungurahua	Mocha	-0,23	39,07
Los Ríos	Puebloviejo	-0,23	39,11
Los Ríos	Buena Fe	-0,22	39,15
Pichincha	Pedro Vicente	-0,22	39,17
Azuay	Sevilla de Oro	-0,22	39,22
Tungurahua	Santiago de Pil	-0,20	39,50

NIVEL ACEPTABLE DE EDUCACIÓN			
PROVINCIA	CANTONES	F1-ACP	INDICE
Bolívar	Chimbo	0,10	44,04
Bolívar	Echeandía	0,10	44,06
Los Ríos	Ventanas	0,11	44,10
Carchi	Huaca	0,11	44,16
Guayas	Santa Elena	0,12	44,24
Napo	Carlos Julio Ar	0,12	44,26
Orellana	Aguarico	0,12	44,28
Loja	Paltas	0,12	44,32
El Oro	Las Lajas	0,13	44,44
Zamora Chinche	Centinela del C	0,14	44,59

Zonas no delimi	La Concordia	-0,19	39,70
Guayas	Daule	-0,18	39,83
Cotopaxi	La Mana	-0,18	39,85
Guayas	Nobol	-0,17	39,90
Loja	Gonzanamá	-0,16	40,03
Guayas	Alfredo Baqueri	-0,15	40,27
Zonas no delimi	El Piedrero	-0,14	40,43
Guayas	Naranjal	-0,13	40,49
Los Ríos	Vinces	-0,13	40,58
Sucumbios	Sucumbios	-0,11	40,78
El Oro	Marcabelí	-0,11	40,89
Guayas	Balao	-0,10	40,97
Sucumbios	Putumayo	-0,10	40,97
Chimborazo	Cumandá	-0,10	41,01
Los Ríos	Urdaneta	-0,10	41,03
Loja	Puyango	-0,09	41,14
Tungurahua	Pelileo	-0,08	41,27
Manabí	Montecristi	-0,08	41,37
Manabí	El Carmen	-0,08	41,37
Morona Santiag	Logroño	-0,07	41,47
Manabí	Bolivar	-0,03	42,04
Morona Santiag	Palora	-0,01	42,32
Zamora Chinch	Palanda	0,00	42,45
Sucumbios	Cascales	0,00	42,55
Guayas	San Jacinto de	0,02	42,86
Zamora Chinch	Nangaritzá	0,03	42,90
Guayas	El Triunfo	0,05	43,20
Esmeraldas	Atacames	0,05	43,28
Pichincha	Cayambe	0,06	43,40
Cañar	La Troncal	0,06	43,45
Zonas no delimi	Golondrinas	0,08	43,64
Napo	Archidona	0,08	43,64
Loja	Celica	0,08	43,76
Guayas	Naranjito	0,09	43,80
Orellana	La Joya de los	0,09	43,91

FUENTE: SIISE-INEC (Censo de Población y Vivienda 2001)

ELABORACIÓN: Autoras

Pichincha	San Miguel de I	0,18	45,20
Napo	El Chaco	0,19	45,29
Manabí	Sucre	0,25	46,18
Morona Santiag	Pablo VI	0,25	46,22
Manabí	Rocafuerte	0,26	46,38
Sucumbios	Shushufindi	0,28	46,66
Morona Santiag	Santiago	0,28	46,71
Morona Santiag	Gualaquiza	0,29	46,92
El Oro	Atahualpa	0,29	46,92
Sucumbios	Gonzalo Pizarro	0,37	48,07
Carchi	Espejo	0,37	48,10
Manabí	Jipijapa	0,37	48,11
Morona Santiag	Sucúa	0,38	48,20
Manabí	Chone	0,39	48,33
Sucumbios	Cuyabeno	0,41	48,71
El Oro	El Guabo	0,43	48,89
Pastaza	Santa Clara	0,43	48,90
Carchi	Montúfar	0,45	49,21
El Oro	Zaruma	0,46	49,42
Bolivar	Caluma	0,47	49,61
Loja	Catamayo	0,51	50,13
Loja	Calvas	0,52	50,34
Guayas	Playas	0,53	50,49
Bolivar	San Miguel	0,53	50,52
Tungurahua	Cevallos	0,54	50,59
Imbabura	Antonio Ante	0,54	50,64
Sucumbios	Lago Agrio	0,54	50,65
Pichincha	Santo Domingo	0,58	51,20
Guayas	General Antonio	0,60	51,45
El Oro	Portovelo	0,60	51,48
Loja	Macará	0,61	51,67

NIVEL ADECUADO DE EDUCACIÓN			
PROVINCIA	CANTONES	F1-ACP	INDICE
Orellana	Orellana	0,63	51,88
El Oro	Balsas	0,65	52,31
Los Ríos	Montalvo	0,68	52,72
Zamora Chinchip	Chinchipe	0,71	53,12
Zamora Chinchip	Yantzaza	0,77	53,98
Cañar	Azogues	0,77	54,12

El Oro	Huaquillas	0,78	54,18
Cotopaxi	Latacunga	0,79	54,31
El Oro	Arenillas	0,82	54,79
Guayas	Salinas	0,85	55,19
Pichincha	Mejía	0,86	55,34
Morona Santiago	Morona	0,87	55,62
El Oro	Piñas	0,89	55,84
Guayas	La Libertad	0,90	56,02
Carchi	Tulcán	0,97	57,07
Napo	Tena	1,00	57,51
Guayas	Coronel Marcell	1,09	58,80
Pastaza	Pastaza	1,18	60,14
Tungurahua	Baños de Agua S	1,29	61,91
Napo	Quijos	1,31	62,17
Los Ríos	Quevedo	1,33	62,44
El Oro	Santa Rosa	1,37	63,12
Los Ríos	Babahoyo	1,38	63,15
El Oro	Pasaje	1,38	63,19
Guayas	Milagro	1,48	64,70
Zamora Chinchip	Zamora	1,49	64,85
Tungurahua	Ambato	1,53	65,45
Manabí	Manta	1,62	66,85
Imbabura	Ibarra	1,69	67,79
Guayas	Samborondón	1,71	68,16
Manabí	Portoviejo	1,88	70,71
Pastaza	Mera	1,91	71,16
Azuay	Cuenca	1,96	71,90
Chimborazo	Riobamba	1,96	71,91
Esmeraldas	Esmeraldas	2,08	73,67
Guayas	Durán	2,22	75,77
Galápagos	Isabela	2,24	76,16
El Oro	Machala	2,28	76,73
Guayas	Guayaquil	2,52	80,28
Loja	Loja	2,83	84,99
Pichincha	Rumiñahui	3,08	88,77
Galápagos	San Cristóbal	3,12	89,35
Pichincha	Quito	3,16	89,88
Galápagos	Santa Cruz	3,24	91,14

FUENTE: SIISE-INEC (Censo de Población y Vivienda 2001)

ELABORACIÓN: Autoras

ANEXO 3

Resultados totales del IDS

SALUD						
	PESIMO	DESFAVORABLE	REGULAR	ACEPTABLE	ADECUADO	CORRELACION
INTERVALO INDICE	18-31	31-36	36-42	42-54	55-100	1
DESNUTRICIÓN CRÓNICA	47%	52%	54%	43%	44%	-0,18
Mínimo	40%	39%	32%	37%	32%	
Máximo	70%	83%	68%	66%	66%	
MEDIOS DE ELIMINACIÓN DE EXCRETAS	42%	44%	41%	38%	59%	0,27
Mínimo	13%	10%	10%	4%	18%	
Máximo	86%	81%	45%	78%	91%	
AGUA ENTUBADA	12%	18%	20%	24%	39%	0,59
Mínimo	0,17%	2,66%	2,68%	7%	9%	
Máximo	32%	56%	45%	55%	61%	
PERSONAL DE SALUD	1	2	3	4	7	0,59
Mínimo	0	1	1	2	4	
Máximo	2	9	5	6	13	
ESTABLECIMIENTOS DE SALUD CON INTERNACION	3	3	4	4	4	0,30
Mínimo	0	0	0,72	0	0,98	
Máximo	8	8	10	14	20	
ESTABLECIMIENTOS DE SALUD SIN INTERNACION	0,01	0,08	0,08	0,06	0,34	0,45
Mínimo	0	0	0	0	0	
Máximo	0,27	0,72	0,73	0,53	1,03	

NIVEL PESIMO DESALUD			
PROVINCIA	CANTONES	F1-ACP	INDICE
Guayas	Colimes	-1,63	18,12
Manabí	Jaramijó	-1,46	20,59
Los Ríos	Palenque	-1,25	23,81
Los Ríos	Mocache	-1,24	23,89
Guayas	Palestina	-1,22	24,13
Guayas	Pedro Carbo	-1,19	24,67
Sucumbíos	Cascales	-1,19	24,69
Manabí	Pedernales	-1,16	25,08

NIVEL DESFAVORABLE DE SALUD			
PROVINCIA	CANTONES	F1-ACP	INDICE
Manabí	Santa Ana	-0,76	31,09
Esmeraldas	Muisne	-0,76	31,13
Los Ríos	Vinces	-0,76	31,14
Orellana	Loreto	-0,74	31,34
Esmeraldas	Atacames	-0,74	31,47
Manabí	Olmedo	-0,71	31,88
Guayas	Balzar	-0,68	32,37
Zamora Chinche	Centinela del C	-0,66	32,53

Manabí	Flavio Alfaro	-1,16	25,17
Zamora Chinc	Nangaritza	-1,12	25,65
Loja	Olmedo	-1,07	26,41
Guayas	Santa Lucía	-1,05	26,72
Manabí	Jama	-1,05	26,77
Sucumbíos	Shushufindi	-1,02	27,23
Pichincha	San Miguel de I	-1,00	27,53
Guayas	Balao	-0,99	27,68
Manabí	Pichincha	-0,99	27,71
Guayas	Simón Bolívar	-0,97	27,92
Manabí	Tosagua	-0,97	27,94
Guayas	Playas	-0,97	28,01
Manabí	Puerto López	-0,95	28,20
Guayas	Alfredo Baqueri	-0,95	28,20
Guayas	Nobol (Piedrahi	-0,95	28,25
Cotopaxi	Sigchos	-0,93	28,61
Guayas	Isidro Ayora	-0,93	28,61
Chimborazo	Guano	-0,92	28,66
Guayas	El Triunfo	-0,92	28,68
Los Ríos	Baba	-0,90	29,01
Los Ríos	Montalvo	-0,89	29,16
Los Ríos	Valencia	-0,88	29,25
Guayas	Samborondón	-0,87	29,39
Loja	Chaguarpamba	-0,87	29,40
Los Ríos	Puebloviejo	-0,86	29,65
Loja	Sozoranga	-0,85	29,76
Chimborazo	Chambo	-0,85	29,79
Los Ríos	Buena Fe	-0,84	29,91
Guayas	Lomas de Sargen	-0,82	30,20
Manabí	El Carmen	-0,82	30,24
El Oro	Las Lajas	-0,82	30,25
Manabí	24 de Mayo	-0,79	30,60
Manabí	Paján	-0,79	30,71
Tungurahua	Mocha	-0,79	30,71
Chimborazo	Cumandá	-0,77	30,88
Esmeraldas	Río Verde	-0,77	30,93
Chimborazo	Pallatanga	-0,77	30,98
Guayas	Yaguachi	-0,65	32,82
Bolívar	Las Naves	-0,61	33,28
Orellana	La Joya de los	-0,61	33,30
Sucumbíos	Cuyabeno	-0,61	33,42
Chimborazo	Alausí	-0,60	33,54
Cotopaxi	Pujilí	-0,58	33,73
El Oro	Huaquillas	-0,58	33,77
Guayas	Naranjito	-0,58	33,84
Manabí	Junín	-0,57	33,94
Loja	Gonzanamá	-0,57	33,99
Azuay	Chordeleg	-0,57	34,00
Loja	Zapotillo	-0,57	34,00
Los Ríos	Ventanas	-0,57	34,01
Tungurahua	Patate	-0,56	34,06
Chimborazo	Colta	-0,56	34,07
Loja	Paltas	-0,56	34,15
Tungurahua	Pelileo	-0,56	34,16
Manabí	Rocafuerte	-0,55	34,18
Loja	Pindal	-0,54	34,40
Cañar	La Troncal	-0,54	34,44
Azuay	El Pan	-0,52	34,76
Azuay	Nabón	-0,51	34,87
Azuay	Pucará	-0,51	34,89
Guayas	La Libertad	-0,50	34,97
Cotopaxi	La Maná	-0,49	35,19
Guayas	Urbina Jado	-0,48	35,34
Chimborazo	Guamote	-0,47	35,40
Bolívar	Caluma	-0,47	35,43
Imbabura	Pimampiro	-0,46	35,58
Carchi	Huaca	-0,46	35,61
Guayas	Daule	-0,44	35,87
Guayas	El Empalme	-0,44	35,89
Cañar	Biblián	-0,44	35,89

FUENTE: SIISE-INEC (Censo de Población y Vivienda 2001)

ELABORACIÓN: Autoras

NIVEL REGULAR DE SALUD			
PROVINCIA	CANTONES	F1-ACP	INDICE
Guayas	Durán	-0,43	36,07
Tungurahua	Quero	-0,42	36,13
Pichincha	Puerto Quito	-0,42	36,17

NIVEL ACEPTABLE DE SALUD			
PROVINCIA	CANTONES	F1-ACP	INDICE
Cotopaxi	Pangua	-0,04	41,84
Guayas	General Antoni	-0,04	41,88
Azuay	Girón	-0,03	42,01

Guayas	Santa Elena	-0,42	36,22
Loja	Quilanga	-0,38	36,77
Esmeraldas	Quinindé	-0,37	36,91
Esmeraldas	Eloy Alfaro	-0,37	36,93
Tungurahua	Píllaro	-0,35	37,25
Napo	Carlos Julio	-0,35	37,29
Cotopaxi	Saquisilí	-0,34	37,45
Cotopaxi	Salcedo	-0,33	37,58
Sucumbíos	Gonzalo Pizarr	-0,31	37,88
Manabí	Montecristi	-0,30	38,00
El Oro	El Guabo	-0,30	38,05
Pichincha	Cayambe	-0,30	38,06
Imbabura	Cotacachi	-0,28	38,24
Zamora Chinc	El Panguí	-0,28	38,25
Cañar	El Tambo	-0,28	38,32
Tungurahua	Tisaleo	-0,28	38,34
Azuay	Sigsig	-0,26	38,63
Cañar	Déleg	-0,25	38,81
Azuay	Paute	-0,24	38,90
Zamora Chinc	Palanda	-0,24	38,96
Loja	Espíndola	-0,23	39,01
Azuay	Guachapala	-0,23	39,01
Sucumbíos	Putumayo	-0,22	39,21
Los Ríos	Urdaneta	-0,22	39,25
El Oro	Chilla	-0,22	39,26
Azuay	Gualaceo	-0,21	39,30
Bolívar	Chimbo	-0,21	39,41
Pichincha	PedroMoncayo	-0,19	39,58

Azuay	San Fernando	-0,01	42,32
Bolívar	Chillanes	-0,01	42,41
Orellana	Aguarico	0,01	42,58
Los Ríos	Quevedo	0,01	42,72
Manabí	Jipijapa	0,02	42,84
Morona Santia	Logroño	0,04	43,04
Imbabura	Urcuquí	0,05	43,26
Esmeraldas	San Lorenzo	0,05	43,30
Zamora Chinc	Yantzaza	0,06	43,33
Bolívar	San Miguel	0,07	43,49
Loja	Saraguro	0,07	43,59
El Oro	Atahualpa	0,10	43,93
Azuay	Sevilla de Oro	0,11	44,14
Pastaza	Arajuno	0,14	44,65
Bolívar	Echeandía	0,15	44,79
Chimborazo	Penipe	0,16	44,86
Napo	Archidona	0,17	45,05
Carchi	Espejo	0,19	45,29
El Oro	Balsas	0,19	45,41
El Oro	Arenillas	0,20	45,57
Carchi	Mira	0,21	45,67
Imbabura	Antonio Ante	0,23	45,89
El Oro	Zaruma	0,24	46,09
Pichincha	Sto. Domingo	0,27	46,58
Azuay	Santa Isabel	0,28	46,68
Carchi	Montúfar	0,36	47,83
Loja	Macará	0,37	48,12
Guayas	Milagro	0,38	48,26
Pichincha	Mejía	0,40	48,56
Tungurahua	Baños	0,42	48,81
Cañar	Cañar	0,42	48,83
Zamora Chinc	Zamora	0,49	49,79
Pichincha	Rumiñahui	0,54	50,60
El Oro	Santa Rosa	0,62	51,73
Morona Santia	Limón	0,67	52,53
Sucumbíos	Sucumbíos	0,72	53,32
Morona Santia	Taisha	0,74	53,58
Sucumbíos	Lago Agrio	0,76	53,89
Morona Santia	Palora	0,76	53,94

FUENTE: SIISE-INEC (Censo de Población y Vivienda 2001)

ELABORACIÓN: Autoras

NIVEL ADECUADO DE SALUD			
PROVINCIA	CANTONES	F1-ACP	INDICE
Imbabura	Otavalo	0,80	54,46
Azuay	Oña	0,81	54,62
Esmeraldas	Esmeraldas	0,83	54,92
El Oro	Portovelo	0,90	56,02
Morona Santiag	Morona	0,92	56,23
Galápagos	Santa Cruz	0,92	56,31
Zamora Chinche	Chinchipe	0,93	56,43
Morona Santiag	Gualaquiza	0,98	57,21
Manabí	Sucre	1,00	57,57
Napo	Tena	1,05	58,21
El Oro	Piñas	1,06	58,40
Cotopaxi	Latacunga	1,08	58,72
Napo	El Chaco	1,10	58,99
Manabí	Portoviejo	1,12	59,29
Carchi	Tulcán	1,26	61,39
El Oro	Pasaje	1,29	61,88
Manabí	Chone	1,33	62,49
Tungurahua	Ambato	1,37	63,02
Los Ríos	Babahoyo	1,48	64,67
Guayas	Coronel Marcelino	1,54	65,57
Bolívar	Guaranda	1,60	66,56
Morona Santiag	Sucúa	1,65	67,19
El Oro	Machala	1,76	68,88
Imbabura	Ibarra	1,77	69,10
Guayas	Guayaquil	1,78	69,25
Manabí	Manta	1,93	71,46
Cañar	Azogues	2,06	73,41
Pastaza	Pastaza	2,14	74,60
Morona Santia	Huamboya	2,35	77,78
Morona Santia	Santiago	2,36	77,96
Pichincha	Quito	2,70	83,02
Pastaza	Santa Clara	2,72	83,24
Napo	Quijos	2,83	84,93
Chimborazo	Riobamba	2,86	85,34
Pastaza	Mera	2,88	85,75
Azuay	Cuenca	2,89	85,86
Galápagos	San Cristóbal	3,18	90,13
Loja	Loja	3,31	92,13
Galápagos	Isabela	3,82	99,75

FUENTE: SIISE-INEC (Censo de Población y Vivienda 2001)

ELABORACIÓN: Autoras

ANEXO 4

Resultados totales del IDV

VIVIENDA						
	PESIMO	DESFAVORABLE	REGULAR	ACEPTABLE	ADECUADO	CORRELACION
INDICE	23-33	33-37	37-42	43-52	53-134	1
RED DE ALCANTARRILLADO	14%	18%	25%	34%	56%	0,74
Mínimo	3%	2%	3%	8%	5%	
Máximo	31%	41%	50%	58%	89%	
SERVICIO TELEFONICO	8%	10%	14%	19%	32%	0,83
Mínimo	0,5%	1%	6%	8%	13%	
Máximo	14%	19%	24%	33%	65%	
SERVICIO ELECTRICO	61%	75%	81%	87%	94%	0,74
Mínimo	21%	44%	60%	63%	80%	
Máximo	90%	93%	94%	95%	98%	
RECOLECCION DE BASURA	15%	29%	39%	43%	66%	0,80
Mínimo	4%	5%	15%	3%	32%	
Máximo	31%	45%	80%	94%	94%	
HACINAMIENTO	42%	35%	34%	29%	24%	- 0,78
Mínimo	26%	24%	22%	14%	15%	
Máximo	56%	48%	45%	40%	35%	
TIPO DE VIVIENDA	79%	83%	83%	84%	83%	0,29
Mínimo	47%	70%	68%	66%	70%	
Máximo	98%	95%	93%	97%	97%	
TIPO DE PISO	61%	72%	77%	81%	87%	0,57
Mínimo	19%	40%	54%	57%	67%	
Máximo	90%	91%	95%	98%	97%	
SERVICIO HIGIENICO EXCLUSIVO	27%	41%	49%	53%	66%	0,85
Mínimo	10%	27%	34%	40%	49%	
Máximo	59%	66%	69%	73%	84%	

NIVEL PESIMO DE VIVIENDA			
PROVINCIA	CANTONES	F1-ACP	INDICE
Pastaza	Arajuno	-2,62	3,23
Chimborazo	Guamote	-2,35	7,27
Orellana	Loreto	-2,29	8,08
Orellana	Aguarico	-2,25	8,76
Morona Santia	Huamboya	-2,19	9,67

NIVEL DESFAVORABLE DE VIVIENDA			
PROVINCIA	CANTONES	F1-ACP	INDICE
Guayas	Pedro Carbo	-0,79	30,72
Orellana	La Joya de los	-0,76	31,07
Cotopaxi	Saquisilí	-0,76	31,09
Manabí	Pedernales	-0,74	31,44
Sucumbios	Cascales	-0,71	31,80

Cotopaxi	Sigchos	-1,77	15,88	Loja	Paltas	-0,71	31,82
Morona Santia	Logroño	-1,72	16,72	Guayas	Alfredo Baqueri	-0,68	32,25
Los Ríos	Palenque	-1,46	20,64	Manabí	Jama	-0,68	32,26
Chimborazo	Colta	-1,41	21,42	Zonas no delim	El Piedrero	-0,68	32,27
Zonas no delim	Manga del Cur	-1,33	22,50	Azuay	Pucará	-0,68	32,30
Sucumbios	Putumayo	-1,33	22,57	Manabí	Tosagua	-0,68	32,32
Manabí	Pichincha	-1,33	22,59	Pichincha	Puerto Quito	-0,62	33,25
Loja	Espíndola	-1,30	22,96	Manabí	24 De Mayo	-0,59	33,61
Chimborazo	Alausí	-1,27	23,49	Zamora Chinch	El Pangui	-0,58	33,76
Sucumbios	Cuyabeno	-1,25	23,81	Azuay	Oña	-0,58	33,85
Azuay	Nabón	-1,24	23,89	Loja	Chaguarpamba	-0,57	33,89
Cotopaxi	Pujilí	-1,22	24,16	Manabí	Santa Ana	-0,55	34,23
Zamora Chinch	Yacuambi	-1,22	24,24	Bolivar	Chillanes	-0,53	34,58
Loja	Sozoranga	-1,22	24,26	Chimborazo	Guano	-0,50	35,00
Guayas	Colimes	-1,21	24,28	Bolivar	Guaranda	-0,50	35,02
Cotopaxi	Pangua	-1,20	24,49	Loja	Celica	-0,49	35,20
Esmeraldas	Eloy Alfaro	-1,19	24,65	Guayas	Daule	-0,48	35,25
Napo	Archidona	-1,16	25,03	Azuay	Sigsig	-0,48	35,28
Guayas	Urbina Jado	-1,16	25,07	Tungurahua	Quero	-0,46	35,60
Esmeraldas	Muisne	-1,12	25,67	Cañar	Cañar	-0,45	35,68
Loja	Saraguro	-1,11	25,80	Sucumbios	Sucumbios	-0,45	35,75
Los Ríos	Baba	-1,11	25,88	Sucumbios	Gonzalo Pizarr	-0,44	35,89
Loja	Zapotillo	-1,10	26,05	Manabí	Junín	-0,44	35,97
Zamora Chinch	Palanda	-1,04	26,84	Orellana	Orellana	-0,42	36,16
Cañar	Suscal	-1,04	26,87	Loja	Puyango	-0,41	36,38
Loja	Pindal	-1,01	27,35	Napo	Carlos Julio Ar	-0,41	36,42
El Oro	Chilla	-1,00	27,45	Los Ríos	Vinces	-0,40	36,55
Manabí	Olmedo	-0,99	27,65	Guayas	Isidro Ayora	-0,39	36,67
Esmeraldas	Rioverde	-0,96	28,12	Sucumbios	Shushufindi	-0,38	36,75
Manabí	Flavio Alfaro	-0,94	28,43	Guayas	Balzar	-0,37	36,89
Manabí	Paján	-0,92	28,73	Guayas	San Jacinto de	-0,37	36,99
Zamora Chinch	Nangaritza	-0,91	28,79	Chimborazo	Pallatanga	-0,35	37,24
Loja	Gonzanamá	-0,89	29,08	Guayas	Simón Bolivar	-0,34	37,46
Zonas no delim	Las Golondrin	-0,88	29,37	Zamora Chinch	Chinchiipe	-0,30	38,04
Los Ríos	Mocache	-0,87	29,42	Tungurahua	Tisaleo	-0,29	38,15
Loja	Quilanga	-0,86	29,62	Los Ríos	Pueblviejo	-0,29	38,21
Loja	Olmedo	-0,84	29,89	Los Ríos	Valencia	-0,28	38,27
				Bolivar	Las Naves	-0,28	38,33

FUENTE: SIISE-INEC (Censo de Población y Vivienda 2001)

ELABORACIÓN: Autoras

NIVEL REGULAR DE VIVIENDA			
PROVINCIA	CANTONES	F1-ACP	INDICE
Napo	Tena	-0,27	38,46
Esmeraldas	Quinindé	-0,26	38,53
Manabí	Rocafuerte	-0,26	38,61
Morona Santia	San Juan Bosco	-0,25	38,68
Guayas	Nobol (Piedrahi)	-0,25	38,72

NIVEL ACEPTABLE DE VIVIENDA			
PROVINCIA	CANTONES	F1-ACP	INDICE
Cotopaxi	La Mana	0,17	45,07
Chimborazo	Penipe	0,18	45,17
Morona Santia	Palora	0,19	45,38
Los Ríos	Montalvo	0,20	45,54
Manabí	Jipijapa	0,21	45,64

Morona Santia	Pablo VI	-0,25	38,80
Esmeraldas	San Lorenzo	-0,24	38,97
Pastaza	Santa Clara	-0,23	39,03
Zamora Chinch	Centinela del C	-0,22	39,15
Manabí	Bolivar (de Man	-0,20	39,50
Los Ríos	Urdaneta	-0,17	39,91
Chimborazo	Chunchi	-0,17	39,94
Guayas	Palestina	-0,16	40,04
Morona Santia	Limón Indanza	-0,15	40,26
Loja	Calvas	-0,15	40,31
Imbabura	Pimampiro	-0,14	40,39
Guayas	Naranjal	-0,09	41,22
Azuay	Santa Isabel	-0,08	41,37
El Oro	Las Lajas	-0,05	41,75
Guayas	El Empalme	-0,05	41,80
Chimborazo	Chambo	-0,03	41,99
Tungurahua	Patate	-0,03	42,09
Sucumbios	Lago Agrio	-0,03	42,11
Cotopaxi	Salcedo	-0,02	42,20
Manabí	Jaramijó	-0,01	42,31
Guayas	Lomas de Sar	0,00	42,54
Pichincha	Pedro Vicente M	0,01	42,62
Tungurahua	Mocha	0,01	42,66
Guayas	Santa Elena	0,01	42,67
Carchi	Bolivar (de Car	0,02	42,74
Tungurahua	San Pedro Peli	0,02	42,85
Zonas no delim	La Concordia	0,02	42,86
Guayas	Balao	0,03	42,96
Los Ríos	Ventanas	0,05	43,31
Zamora Chinch	Yantzaza	0,06	43,43
Tungurahua	Santiago de Pil	0,06	43,47
Los Ríos	Buena Fe	0,07	43,53
Esmeraldas	Atacames	0,07	43,53
Morona Santia	Santiago	0,07	43,56
Manabí	Chone	0,08	43,65
Morona Santia	Morona	0,12	44,28
Manabí	El Carmen	0,12	44,33
Manabí	Puerto López	0,13	44,39

Cañar	El Tambo	0,22	45,83
Morona Santiag	Gualaquiza	0,22	45,83
Azuay	Gualaceo	0,22	45,87
Bolivar	San Miguel	0,24	46,13
Bolivar	Chimbo	0,25	46,26
Manabí	San Vicente	0,25	46,28
Cañar	Deleg	0,25	46,31
Azuay	Chordeleg	0,28	46,63
Azuay	Paute	0,28	46,75
Pichincha	Pedro Moncayo	0,33	47,39
Manabí	Montecristi	0,34	47,54
Guayas	El Triunfo	0,34	47,57
Pichincha	Cayambe	0,34	47,66
Carchi	Mira	0,41	48,63
El Oro	El Guabo	0,42	48,82
Imbabura	Urcuquí	0,42	48,84
Loja	Catamayo	0,47	49,50
Imbabura	Otavalo	0,48	49,64
El Oro	Arenillas	0,50	50,00
Pastaza	Pastaza	0,50	50,03
Los Ríos	Babahoyo	0,51	50,12
Guayas	Naranjito	0,51	50,21
Azuay	El Pan	0,53	50,41
Manabí	Sucre	0,54	50,55
El Oro	Huaquillas	0,56	50,88
Azuay	Guachapala	0,57	51,08
Tungurahua	Cevallos	0,60	51,43
Chimborazo	Cumandá	0,61	51,67
Bolivar	Echeandía	0,61	51,68
Azuay	Sevilla de Oro	0,63	51,88
Loja	Macará	0,66	52,35
Azuay	Girón	0,67	52,49
Guayas	Playas	0,67	52,54
Carchi	Dacha	0,68	52,66
Bolivar	Caluma	0,74	53,53
Guayas	Samborondón	0,74	53,65
Morona Santia	Sucia	0,77	53,98
Guayas	La Libertad	0,77	54,09

FUENTE: SIISE-INEC (Censo de Población y Vivienda 2001)

ELABORACIÓN: Autoras

NIVEL ADECUADO DE VIVIENDA			
PROVINCIA	CANTONES	F1-ACP	INDICE
Guayas	Milagro	0,79	54,34
El Oro	Zaruma	0,79	54,38
Cotopaxi	Latacunga	0,80	54,45
Carchi	Montúfar	0,84	55,16
Guayas	Salinas	0,86	55,41

Zamora Chinchip	Zamora	0,88	55,75
El Oro	Santa Rosa	0,91	56,09
Guayas	General Antonio	0,97	57,03
Napo	El Chaco	0,98	57,21
El Oro	Marcabelí	1,06	58,42
El Oro	Atahualpa	1,08	58,77
Carchi	Espejo	1,10	59,01
Pichincha	Santo Domingo	1,12	59,37
Los Ríos	Quevedo	1,17	60,06
Cañar	La Troncal	1,18	60,13
Imbabura	Antonio Ante	1,19	60,42
Guayas	Coronel Marcell	1,22	60,87
El Oro	Piñas	1,25	61,24
El Oro	Portovelo	1,27	61,55
Manabí	Portoviejo	1,28	61,72
El Oro	Pasaje	1,30	61,98
Cañar	Azogues	1,31	62,15
Azuay	San Fernando	1,33	62,44
Napo	Quijos	1,34	62,58
Tungurahua	Ambato	1,39	63,35
El Oro	Balsas	1,41	63,61
Pichincha	Mejía	1,45	64,30
Galápagos	Santa Cruz	1,47	64,49
Pastaza	Mera	1,48	64,69
Esmeraldas	Esmeraldas	1,53	65,46
Carchi	Tulcán	1,56	65,85
Chimborazo	Riobamba	1,60	66,45
Loja	Loja	1,71	68,08
El Oro	Machala	1,73	68,38
Tungurahua	Baños de Agua S	1,77	69,01
Imbabura	Ibarra	1,84	70,10
Manabí	Manta	1,85	70,18
Guayas	Guayaquil	1,91	71,10
Guayas	Durán	2,05	73,25
Azuay	Cuenca	2,13	74,50
Galápagos	Isabela	2,46	79,37
Galápagos	San Cristóbal	2,56	80,90
Pichincha	Quito	2,76	83,91
Pichincha	Rumiñahui	2,93	86,39

FUENTE: SIISE-INEC (Censo de Población y Vivienda 2001)

ELABORACIÓN: Autoras

ANEXO 5

Resultados totales del IDP

POBREZA						
	<i>ADECUADO</i>	<i>ACEPTABLE</i>	<i>REGULAR</i>	<i>DESFAVORAFLE</i>	<i>PESIMO</i>	<i>CORRELACION</i>
INDICE	10-29	29-38	38-44	44-54	55-85	1
INCIDENCIA DE LA POBREZA	50%	69%	77%	81%	89%	0,88
Mínimo	19%	54%	70%	69%	76%	
Máximo	65%	79%	86%	90%	99%	
INCIDENCIA DE LA EXTREMA POBREZA	11%	21%	29%	37%	53%	0,99
Mínimo	3%	14%	24%	31%	44%	
Máximo	19%	27%	33%	46%	73%	
BRECHA DE LA POBREZA	16%	26%	32%	37%	47%	0,99
Mínimo	5%	21%	29%	32%	41%	
Máximo	23%	30%	34%	41%	59%	
BRECHA DE LA EXTREMA POBREZA	3%	5%	8%	12%	20%	0,98
Mínimo	1%	3%	6%	8%	12%	
Máximo	4%	8%	11%	15%	31%	
SEVERIDAD DE LA POBREZA	7%	13%	17%	21%	29%	0,999
Mínimo	2%	10%	15%	18%	23%	
Máximo	10%	15%	18%	24%	40%	
SEVERIDAD DE LA EXTREMA POBREZA	1%	2%	4%	5%	10%	0,96
Mínimo	0%	1%	2%	3%	5%	
Máximo	2%	3%	5%	8%	18%	

NIVEL REGULAR DE POBREZA			
PROVINCIA	CANTONES	F1-ACP	INDICE
Morona Santiago	Huamboya	-0,29	38,08
Zamora Chinchipe	Nangaritza	-0,27	38,43
Manabí	El Carmen	-0,27	38,47
Manabí	Rocafuerte	-0,26	38,60

NIVEL DESFAVORABLE DE POBREZA			
PROVINCIA	CANTONES	F1-ACP	INDICE
Guayas	Lomas de Sargentillo	0,13	44,44
Tungurahua	Baños	0,13	44,52
Chimborazo	Riobamba	0,13	44,52
Los Ríos	Vinces	0,14	44,55

Manabí	Chone	-0,23	39,00	Chimborazo	Chambo	0,14	44,59
Tungurahua	Santiago Píllaro	-0,23	39,08	Tungurahua	Tisaleo	0,16	44,87
Zonas No delimita	El Piedrero	-0,22	39,24	Imbabura	Antonio Ante	0,18	45,17
Sucumbíos	Shushufindi	-0,21	39,42	Esmeraldas	Río Verde	0,21	45,67
Manabí	Montecristi	-0,20	39,45	Manabí	Bolívar	0,22	45,77
Pichincha	Sto. Domingo de	-0,18	39,78	Esmeraldas	Quinindé	0,23	45,98
Guayas	Santa Elena	-0,18	39,78	Cañar	Azogues	0,26	46,37
Los Ríos	Buena Fe	-0,18	39,82	Guayas	Colimes	0,26	246,44
Los Ríos	Mocache	-0,16	40,04	Manabí	Olmedo	0,27	46,56
Los Ríos	Ventanas	-0,16	40,07	Esmeraldas	Eloy Alfaro	0,27	46,56
Guayas	Palestina	-0,16	40,11	Cotopaxi	Latacunga	0,29	46,83
Tungurahua	Patate	-0,14	40,38	Orellana	Orellana	0,29	46,83
Azuay	San Fernando	-0,14	40,43	Bolívar	Chimbo	0,31	47,11
Azuay	Sigsig	-0,13	40,50	Carchi	Bolívar	0,31	47,21
Manabí	Jipijapa	-0,11	40,78	Napo	Tena	0,32	47,36
Manabí	Flavio Alfaro	-0,05	41,73	Esmeraldas	Muisne	0,34	47,59
Morona Santiago	Logroño	-0,04	41,88	Carchi	Dacha	0,36	47,84
Los Ríos	Valencia	-0,04	41,89	Manabí	24 de Mayo	0,36	47,97
Carchi	Espejo	-0,03	42,09	Napo	Archidona	0,37	48,12
Cañar	Biblián	-0,02	42,17	Carchi	Tulcán	0,38	48,13
Azuay	Gualaceo	-0,02	42,18	Manabí	Tosagua	0,38	48,16
Esmeraldas	San Lorenzo	-0,02	42,18	Chimborazo	Guano	0,39	48,32
Esmeraldas	Atacames	-0,01	42,39	Cotopaxi	Salcedo	0,41	48,63
Loja	Loja	0,01	42,66	Zamora Chинchi	Centinela del	0,41	48,71
Zamora Chinchipe	Chinchipe	0,01	42,70	Los Ríos	Baba	0,44	49,03
Azuay	Paute	0,02	42,86	Carchi	Montúfar	0,45	49,26
Guayas	Santa Lucía	0,03	42,92	Azuay	Girón	0,46	49,37
Los Ríos	Puebloviejo	0,05	43,24	Manabí	Junín	0,53	50,42
Guayas	Urbina Jado	0,07	43,49	Cotopaxi	Saquisilí	0,56	50,96
Chimborazo	Penipe	0,07	43,59	Imbabura	Pimampiro	0,57	51,01
Manabí	Puerto López	0,07	43,62	Pichincha	Rumiñahui	0,59	51,33
Azuay	Sevilla de Oro	0,08	43,68	Imbabura	Ibarra	0,60	51,46
Guayas	El Empalme	0,09	43,78	Manabí	Paján	0,61	51,67
Azuay	Guachapala	0,09	43,79	Manabí	Santa Ana	0,66	52,41
Guayas	Pedro Carbo	0,09	43,91	Carchi	Mira	0,67	52,49
Manabí	Jama	0,10	43,99	Los Ríos	Palenque	0,67	52,58
Azuay	Oña	0,10	43,99	Bolívar	Caluma	0,72	53,25
Orellana	Loreto	0,10	44,01	Azuay	Pucará	0,75	53,73
Zamora Chinchipe	El Panguí	0,11	44,17	Pastaza	Arajuno	0,75	53,78
				Manabí	Pedernales	0,78	54,19
				Bolívar	Echeandía	0,79	54,31
				Morona Santiago	Taisha	0,79	54,34

FUENTE: SIISE-INEC (Censo de Población y Vivienda 2001)

ELABORACIÓN: Autoras

NIVEL REGULAR DE POBREZA			
PROVINCIA	CANTONES	F1-ACP	INDICE
Morona Santiago	Huamboya	-0,29	38,08
Zamora Chinchip	Nangaritza	-0,27	38,43
Manabí	El Carmen	-0,27	38,47
Manabí	Rocafuerte	-0,26	38,60
Manabí	Chone	-0,23	39,00
Tungurahua	Píllaro	-0,23	39,08
Zonas No delimit	El Piedrero	-0,22	39,24
Sucumbíos	Shushufindi	-0,21	39,42
Manabí	Montecristi	-0,20	39,45
Pichincha	Sto. Domingo de	-0,18	39,78
Guayas	Santa Elena	-0,18	39,78
Los Ríos	Buena Fe	-0,18	39,82
Los Ríos	Mocache	-0,16	40,04
Los Ríos	Ventanas	-0,16	40,07
Guayas	Palestina	-0,16	40,11
Tungurahua	Patate	-0,14	40,38
Azuay	San Fernando	-0,14	40,43
Azuay	Sigsig	-0,13	40,50
Manabí	Jipijapa	-0,11	40,78
Manabí	Flavio Alfaro	-0,05	41,73
Morona Santiag	Logroño	-0,04	41,88
Los Ríos	Valencia	-0,04	41,89
Carchi	Espejo	-0,03	42,09
Cañar	Biblián	-0,02	42,17
Azuay	Gualaceo	-0,02	42,18
Esmeraldas	San Lorenzo	-0,02	42,18
Esmeraldas	Atacames	-0,01	42,39
Loja	Loja	0,01	42,66
Zamora Chinchip	Chinchiipe	0,01	42,70
Azuay	Paute	0,02	42,86
Guayas	Santa Lucía	0,03	42,92
Los Ríos	Pueblviejo	0,05	43,24
Guayas	Urbina Jado	0,07	43,49
Chimborazo	Penipe	0,07	43,59
Manabí	Puerto López	0,07	43,62
Azuay	Sevilla de Oro	0,08	43,68
Guayas	El Empalme	0,09	43,78
Azuay	Guachapala	0,09	43,79
Guayas	Pedro Carbo	0,09	43,91
Manabí	Jama	0,10	43,99
Azuay	Oña	0,10	43,99
Orellana	Loreto	0,10	44,01
Zamora Chinchip	El Panguí	0,11	44,17

FUENTE: SIISE-INEC (Censo de Población y Vivienda 2001)

ELABORACIÓN: Autoras

NIVEL DESFAVORABLE DE POBREZA			
PROVINCIA	CANTONES	F1-ACP	INDICE
Guayas	Lomas de Sarge	0,13	44,44
Tungurahua	Baños	0,13	44,52
Chimborazo	Riobamba	0,13	44,52
Los Ríos	Vinces	0,14	44,55
Chimborazo	Chambo	0,14	44,59
Tungurahua	Tisaleo	0,16	44,87
Imbabura	Antonio Ante	0,18	45,17
Esmeraldas	Río Verde	0,21	45,67
Manabí	Bolívar	0,22	45,77
Esmeraldas	Quinindé	0,23	45,98
Cañar	Azogues	0,26	46,37
Guayas	Colimes	0,26	46,44
Manabí	Olmedo	0,27	46,56
Esmeraldas	Eloy Alfaro	0,27	46,56
Cotopaxi	Latacunga	0,29	46,83
Orellana	Orellana	0,29	46,83
Bolívar	Chimbo	0,31	47,11
Carchi	Bolívar	0,31	47,21
Napo	Tena	0,32	47,36
Esmeraldas	Muisne	0,34	47,59
Carchi	Dacha	0,36	47,84
Manabí	24 de Mayo	0,36	47,97
Napo	Archidona	0,37	48,12
Carchi	Tulcán	0,38	48,13
Manabí	Tosagua	0,38	48,16
Chimborazo	Guano	0,39	48,32
Cotopaxi	Salcedo	0,41	48,63
Zamora Chinch	Centinela Córd	0,41	48,71
Los Ríos	Baba	0,44	49,03
Carchi	Montúfar	0,45	49,26
Azuay	Girón	0,46	49,37
Manabí	Junín	0,53	50,42
Cotopaxi	Saquisilí	0,56	50,96
Imbabura	Pimampiro	0,57	51,01
Pichincha	Rumiñahui	0,59	51,33
Imbabura	Ibarra	0,60	51,46
Manabí	Paján	0,61	51,67
Manabí	Santa Ana	0,66	52,41
Carchi	Mira	0,67	52,49
Los Ríos	Palenque	0,67	52,58
Bolívar	Caluma	0,72	53,25
Azuay	Pucará	0,75	53,73
Pastaza	Arajuno	0,75	53,78
Manabí	Pedernales	0,78	54,19
Bolívar	Echeandía	0,79	54,31

NIVEL PESIMO DE POBREZA			
PROVINCIA	CANTONES	F1-ACP	INDICE
Chimborazo	Cumandá	0,8	54,45
Pastaza	Pastaza	0,86	55,39
Imbabura	San Miguel de Urcuqu	0,89	55,82
Loja	Catamayo	0,91	56,19
Bolívar	Las Naves	0,93	56,42
Manabí	Pichincha	0,95	56,79
Cañar	El Tambo	1	57,55
Bolívar	San Miguel	1,02	57,77
Pichincha	Puerto Quito	1,07	58,59
Loja	Chaguarpamba	1,12	59,3
Cotopaxi	Pangua	1,13	59,46
Imbabura	Otavalo	1,14	59,63
Loja	Saraguro	1,15	59,74
Azuay	Santa Isabel	1,15	59,75
Pichincha	San Miguel de los Ban	1,15	59,75
Chimboraz	Chunchi	1,2	60,46
Pichincha	Cayambe	1,23	61,01
Loja	Olmedo	1,33	62,42
Cañar	Cañar	1,43	63,98
Loja	Macará	1,44	64,13
Cañar	La Troncal	1,46	64,42
Azuay	Nabón	1,5	65

Cotopaxi	La Maná	1,52	65,3
Bolívar	Guaranda	1,53	65,47
Loja	Calvas	1,57	66,07
Loja	Celica	1,62	66,73
Loja	Gonzanamá	1,64	67,06
Loja	Puyango	1,67	67,58
Bolívar	Chillanes	1,71	68,21
Loja	Quilanga	1,75	68,72
Chimboraz	Colta	1,79	69,33
Chimboraz	Pallatanga	1,82	69,75
Cotopaxi	Pujilí	1,83	69,93
Imbabura	Cotacachi	1,9	71,07
Loja	Paltas	1,99	72,29
Loja	Sozoranga	1,99	72,3
Loja	Zapotillo	2,07	73,5
Chimboraz	Alausí	2,11	74,1
Loja	Pindal	2,11	74,15
Cotopaxi	Sigchos	2,24	76,05
Cañar	Suscal	2,29	76,78
Chimboraz	Guamote	2,77	84,12
Loja	Espíndola	2,84	85,08

FUENTE: SIISE-INEC (Censo de Población y Vivienda 2001)

ELABORACIÓN: Autoras

ANEXO 6

Resultados totales del ID

NIVEL PESIMO DE INDICADORES SOCIALES				NIVEL DESFAVORABLE DE INDICADORES SOCIALES			
PROVINCIA	CANTONES	F1-ACP	INDICE	PROVINCIA	CANTONES	F1-ACP	INDICE
Chimborra	Guamote	-2,53	4,48	Guayas	Pedro Ca	-0,78	30,81
Cotopaxi	Sigchos	-2,22	9,23	Manabí	Flavio A	-0,77	30,95
Cañar	Suscal	-2,05	11,76	Manabí	24 De Ma	-0,77	30,99
Chimborra	Alausí	-1,90	13,97	Azuay	Oña	-0,76	31,09
Loja	Espíndol	-1,90	13,98	Manabí	Santa An	-0,75	31,20
Chimborra	Colta	-1,90	14,02	Pichinch	Puerto Q	-0,71	31,84
Azuay	Nabón	-1,78	15,79	Chimborra	Guano	-0,71	31,90
Loja	Sozorang	-1,64	17,86	Azuay	Sigsig	-0,70	32,05
Cotopaxi	Pujilí	-1,60	18,51	Los Ríos	Mocache	-0,66	32,66
Loja	Pindal	-1,51	19,88	Azuay	Santa Is	-0,65	32,79
Morona S	Taisha	-1,51	19,89	Cañar	El Tambo	-0,65	32,82
Loja	Zapotill	-1,49	20,16	Bolivar	Las Nave	-0,64	32,94
Loja	Quilanga	-1,40	21,43	Manabí	Jama	-0,62	33,19
Loja	Saraguro	-1,31	22,88	Bolivar	Guaranda	-0,62	33,24
Chimborra	Pallatan	-1,30	23,05	Imbabura	Pimampir	-0,61	33,30
Los Ríos	Palenque	-1,29	23,16	Morona S	Logroño	-0,60	33,53
Manabí	Pichinch	-1,27	23,42	Zamora C	Yacuambi	-0,59	33,63
Pastaza	Arajuno	-1,25	23,75	Imbabura	San Migu	-0,58	33,82
Loja	Gonzanam	-1,19	24,72	Loja	Calvas	-0,57	33,98
Loja	Olmedo	-1,18	24,75	Cotopaxi	La Mana	-0,54	34,41
Imbabura	Cotacach	-1,17	24,93	Manabí	Tosagua	-0,53	34,50
Cotopaxi	Pangua	-1,13	25,51	Manabí	Junín	-0,48	35,28
Bolivar	Chillane	-1,13	25,62	Guayas	Palestin	-0,46	35,64
Guayas	Colimes	-1,11	25,78	Guayas	Isidro A	-0,45	35,70
Loja	Paltas	-1,11	25,81	Cañar	Deleg	-0,45	35,72
Orellana	Loreto	-1,11	25,90	Morona S	Huamboya	-0,45	35,73
Manabí	Paján	-1,09	26,22	Pichinch	San Migu	-0,44	35,97
Loja	Chaguarp	-1,06	26,53	Guayas	Urbina J	-0,43	36,04
Chimborra	Chunchi	-1,04	26,88	Guayas	Lomas De	-0,43	36,12
Cañar	Cañar	-1,01	27,38	Zamora C	El Pangu	-0,42	36,16
Manabí	Pedernal	-1,00	27,54	Pichinch	Cayambe	-0,40	36,44
Los Ríos	Baba	-0,96	28,12	Tungurah	Tisaleo	-0,40	36,45
Manabí	Olmedo	-0,95	28,18	Carchi	Bolivar	-0,39	36,67
Azuay	Pucará	-0,89	29,14	Napo	Archidon	-0,39	36,70
Loja	Puyango	-0,88	29,31	Chimborra	Chambo	-0,38	36,85
Esmerald	Eloy Alf	-0,86	29,61	Guayas	Santa Lu	-0,36	37,04
Loja	Celica	-0,85	29,69	Cotopaxi	Salcedo	-0,35	37,24
Cotopaxi	Saquisil	-0,83	30,03	Azuay	Paute	-0,35	37,32
Esmerald	Rioverde	-0,82	30,13	Azuay	Girón	-0,34	37,33

Esmerald	Muisne	-0,80	30,43
PROMEDIO DEL INDICE 23			

Manabí	Puerto L	-0,34	37,35
Carchi	Mira	-0,34	37,46
PROMEDIO DEL INDICE 35			

FUENTE: SIISE-INEC (Censo de Población y Vivienda 2001)

ELABORACIÓN: Autoras

NIVEL REGULAR DE INDICADORES SOCIALES			
PROVINCIA	CANTONES	F1-ACP	INDICE
Zamora C	Nangarit	-0,32	37,70
Azuay	Gualaceo	-0,30	37,93
Zamora C	Centinel	-0,30	37,95
Chimborra	Cumandá	-0,28	38,25
Orellana	Aguarico	-0,28	38,28
Guayas	Simón Bo	-0,28	38,30
Imbabura	Otavalo	-0,28	38,31
Azuay	Chordele	-0,28	38,36
Los Ríos	Vinces	-0,27	38,38
Los Ríos	Valencia	-0,26	38,63
Azuay	Guachapa	-0,26	38,66
Esmerald	Quinindé	-0,25	38,71
Tungurah	Quero	-0,25	38,78
Los Ríos	Pueblovi	-0,23	39,00
Guayas	Balzar	-0,23	39,08
Esmerald	San Lore	-0,22	39,14
Guayas	Alfredo	-0,22	39,17
Zamora C	Palanda	-0,22	39,27
Cañar	Biblián	-0,20	39,57
Cañar	La Tronc	-0,19	39,72
Bolivar	San Migu	-0,18	39,78
Manabí	Jaramijó	-0,18	39,81
Sucumbio	Putumayo	-0,17	40,00
Tungurah	Patate	-0,16	40,04
Guayas	El Empal	-0,16	40,09
Orellana	La Joya	-0,15	40,23
Chimborra	Penipe	-0,15	40,24
Loja	Macará	-0,13	40,51
El Oro	Chilla	-0,13	40,60
Tungurah	Santiago	-0,12	40,74
Guayas	Santa El	-0,11	40,92
Sucumbio	Shushufi	-0,09	41,10
Azuay	El Pan	-0,08	41,25
Manabí	Bolivar	-0,08	41,33
Bolivar	Chimbo	-0,08	41,37
Guayas	Nobol (P	-0,07	41,44
Azuay	Sevilla	-0,06	41,55

NIVEL ACEPTABLE DE INDICADORES SOCIALES			
PROVINCIA	CANTONES	F1-ACP	INDICE
Bolivar	Caluma	0,00	42,53
Tungurah	Mocha	0,01	42,65
Carchi	San Pedr	0,02	42,75
Sucumbio	Cuyabeno	0,02	42,85
Manabí	Rocafuer	0,03	42,95
Napo	Carlos J	0,03	43,00
Manabí	El Carme	0,04	43,11
Sucumbio	Gonzalo	0,05	43,22
Los Ríos	Urdaneta	0,06	43,44
Morona S	San Juan	0,07	43,58
Guayas	Balao	0,09	43,84
Los Ríos	Ventanas	0,10	44,01
Sucumbio	Cascales	0,13	44,45
Manabí	Montecri	0,13	44,50
Pichinch	Pedro Mo	0,14	44,61
Tungurah	San Pedr	0,15	44,80
Sucumbio	Sucumbio	0,18	45,15
Azuay	San Fern	0,19	45,30
Zamora C	Chinchip	0,21	45,58
Los Ríos	Montalvo	0,28	46,76
Guayas	Naranjal	0,30	47,01
Guayas	El Triun	0,30	47,01
Carchi	Montúfar	0,31	47,18
Morona S	Limón In	0,32	47,29
Pichinch	Pedro Vi	0,33	47,42
Manabí	Jipijapa	0,33	47,44
Napo	Tena	0,36	47,95
Carchi	Espejo	0,41	48,62
Zamora C	Yantzaza	0,46	49,47
Morona S	Palora	0,50	49,99
Guayas	Naranjit	0,52	50,29
Manabí	Chone	0,53	50,41
Pastaza	Santa Cl	0,53	50,45
Cotopaxi	Latacung	0,54	50,59
Imbabura	Antonio	0,55	50,81
Pastaza	Pastaza	0,59	51,42
Tungurah	Cevallos	0,61	51,71

Guayas	San Jaci	-0,06	41,62
Loja	Catamayo	-0,05	41,70
Esmerald	Atacames	-0,05	41,71
Guayas	Daule	-0,05	41,76
Los Ríos	Buena Fe	-0,03	42,02
Orellana	Orellana	-0,02	42,21
Bolivar	Echeandí	-0,02	42,25
El Oro	Las Laja	-0,01	42,28
PROMEDIO DEL INDICE 40			

FUENTE: SIISE-INEC (Censo de Población y Vivienda 2001)

ELABORACIÓN: Autoras

Guayas	Playas	0,64	52,08
El Oro	El Guabo	0,64	52,11
Morona S	Santiago	0,66	52,46
PROMEDIO DEL INDICE 47			

NIVEL ADECUADO DE INDICADORES SOCIALES			
PROVINCIA	CANTONES	F1-ACP	INDICE
Manabí	Sucre	0,67	52,62
Morona S	Gualaqui	0,69	52,92
Morona S	Morona	0,73	53,48
Cañar	Azogues	0,8	54,55
Sucumbio	Lago Agr	0,8	54,57
El Oro	Marcabel	0,82	54,84
Pichinch	Santo Do	0,83	54,96
Guayas	Samboron	0,88	55,71
Napo	El Chaco	0,89	55,79
Guayas	La Liber	0,93	56,43
Guayas	Salinas	0,93	56,46
El Oro	Arenilla	0,93	56,48
El Oro	Huaquill	0,97	57,06
Carchi	Tulcán	0,97	57,11
El Oro	Zaruma	0,99	57,36
Tungurah	Baños de	1,05	58,26
El Oro	Atahualp	1,06	58,38
Zamora C	Zamora	1,06	58,41
Morona S	Sucúa	1,11	59,17
Guayas	General	1,11	59,18
Los Ríos	Babahoyo	1,25	61,21
Imbabura	Ibarra	1,27	61,49
Los Ríos	Quevedo	1,27	61,57
El Oro	Balsas	1,29	61,81
El Oro	Portovel	1,37	63,11
Tungurah	Ambato	1,46	64,34

El Oro	Santa Ro	1,46	64,44
Pichinch	Mejía	1,49	64,8
Guayas	Milagro	1,49	64,86
El Oro	Piñas	1,52	65,37
Chimborra	Riobamba	1,55	65,71
Guayas	Coronel	1,6	66,52
Manabí	Portovie	1,67	67,62
El Oro	Pasaje	1,78	69,16
Napo	Quijos	1,79	69,3
Esmerald	Esmerald	1,81	69,72
Pastaza	Mera	1,83	69,98
Pichinch	Rumiñahu	1,88	70,67
Loja	Loja	2,02	72,75
Guayas	Durán	2,04	73,1
Manabí	Manta	2,06	73,42
Azuay	Cuenca	2,14	74,53
El Oro	Machala	2,37	78,01
Guayas	Guayaqui	2,42	78,74
Galápagos	Santa Cr	2,49	79,92
Pichinch	Quito	2,53	80,47
Galápagos	Isabela	2,77	84,11
Galápagos	San Cris	3,15	89,7
PROMEDIO DEL INDICE 65			

FUENTE: SIISE-INEC (Censo de Población y Vivienda 2001)

ELABORACIÓN: Autoras

ANEXO 7

Resultados totales de los promedios de los Indicadores Financieros del período 2001-2002

INDICADORES DE CAPACIDAD DE GESTION FINANCIERA						
PERIODO 2000-2001						
	PESIMO	DESFAVORABLE	REGULAR	ACEPTABLE	ADECUADO	CORRELACION
INDICE	23-32	33-37	37-42	43-52	53-137	1
LIQUIDEZ	73%	95%	112%	135%	158%	0,69
Mínimo	25%	57%	48%	80%	64%	
Máximo	140%	131%	161%	312%	415%	
AUTOSUFICIENCIA	10%	19%	29%	45%	95%	0,96
Mínimo	2%	11%	12%	20%	46%	
Máximo	21%	29%	46%	61%	331%	
AUTONOMIA	4%	7%	10%	15%	35%	0,87
Mínimo	1%	2%	2%	4%	10%	
Máximo	11%	17%	21%	30%	72%	
DEPENDENCIA	96%	93%	90%	86%	67%	-0,89
Mínimo	91%	83%	80%	75%	36%	
Máximo	99%	98%	98%	96%	91%	
INVERSIÓN RESPECTO AL AHORRO	80%	83%	86%	82%	75%	- 0,06
Mínimo	24%	-62%	47%	39%	10%	
Máximo	163%	220%	163%	146%	112%	
CAPACIDAD DE INVERSION	51%	57%	61%	60%	54%	0,07
Mínimo	30%	11%	28%	43%	27%	
Máximo	70%	79%	79%	72%	85%	
INVERSIÓN RESPECTO A LAS TRANSFERENCIAS	48%	58	64%	65%	81%	0,57
Mínimo	20%	14%	35%	35%	38%	
Máximo	77%	95%	105%	113%	247%	

NIVEL REGULAR DE INDICADORES FINANCIEROS			
PROVINCIA	CANTONES	F1-ACP	INDICE
Pastaza	Mera	-0,39	36,65
Guayas	Isidro Ayora	-0,39	36,65
Zamora Chinc	Palanda	-0,38	36,76
Tungurahua	Mocha	-0,38	36,80
Los Ríos	Ventanas	-0,38	36,84
Chimborazo	Guamote	-0,37	36,94
Carchi	Mira	-0,35	37,26

NIVEL ACEPTABLE DE INDICADORES FINANCIEROS			
PROVINCIA	CANTONES	F1-ACP	INDICE
Morona Santia	Palora	0,00	42,55
Manabí	Bolivar	0,01	42,59
Chimborazo	Alausí	0,01	42,65
Pichincha	Puerto Quito	0,02	42,83
Morona Santia	Morona	0,02	42,84
Manabí	Montecristi	0,02	42,87
Los Ríos	Babahoyo	0,03	42,89

Loja	Pindal	-0,35	37,26	Cañar	Deleg	0,03	42,93
Cotopaxi	Pujilí	-0,34	37,37	Azuay	Paute	0,03	42,95
Manabí	Tosagua	-0,34	37,45	Chimborazo	Chunchi	0,03	43,01
Sucumbios	Cascales	-0,33	37,54	Sucumbios	Putumayo	0,04	43,13
Carchi	Espejo	-0,31	37,82	Los Ríos	Quevedo	0,05	43,28
Esmeraldas	Esmeraldas	-0,30	37,94	Cañar	Suscal	0,08	43,64
El Oro	Marcabelí	-0,29	38,11	Tungurahua	Tisaleo	0,08	43,69
El Oro	Piñas	-0,28	38,23	Loja	Catamayo	0,10	43,97
Orellana	La Joya de los Sac	-0,26	38,55	Los Ríos	Mocache	0,10	43,97
Carchi	San Pedro de Dac	-0,26	38,64	Sucumbios	Lago Agrio	0,10	44,01
Pichincha	Pedro Vicente Mald	-0,24	38,92	Imbabura	Sn.Miguel de Urdu	0,10	44,06
Napo	Tena	-0,21	39,34	Galápagos	Isabela	0,12	44,28
Loja	Espíndola	-0,21	39,39	Imbabura	Pimampiro	0,14	44,58
Loja	Saraguro	-0,20	39,57	Azuay	San Fernando	0,15	44,70
Bolivar	San Miguel	-0,19	39,71	Cañar	Cañar	0,18	45,27
Napo	Quijos	-0,18	39,86	Sucumbios	Shushufindi	0,21	45,69
Loja	Gonzanamá	-0,16	40,11	Zamora Chinc	Yantzaza	0,22	45,81
Loja	Calvas	-0,14	40,35	Cotopaxi	La Mana	0,31	47,20
Zamora Chinc	Zamora	-0,14	40,40	El Oro	Pasaje	0,34	47,64
Cotopaxi	Salcedo	-0,14	40,43	Guayas	La Libertad	0,35	47,78
Loja	Macará	-0,14	40,47	Tungurahua	Patate	0,43	48,95
Azuay	Chordeleg	-0,12	40,66	Orellana	Aguarico	0,44	49,10
El Oro	Arenillas	-0,10	41,01	Los Ríos	Valencia	0,45	49,22
Carchi	Montúfar	-0,08	41,24	El Oro	Machala	0,47	49,51
Manabí	Pedernales	-0,08	41,37	Pichincha	Cayambe	0,51	50,12
Zamora Chinc	El Panguí	-0,07	41,47	Tungurahua	Cevallos	0,51	50,13
Orellana	Orellana	-0,05	41,80	Chimborazo	Riobamba	0,52	50,36
Azuay	Sigsig	-0,04	41,92	Tungurahua	Quero	0,54	50,61
Manabí	Chone	-0,04	41,93	Pastaza	Pastaza	0,58	51,23
Loja	Sozoranga	-0,03	42,06	Guayas	Daule	0,58	51,24
Morona Santia	Limón Indanza	-0,03	42,10	El Oro	Huaquillas	0,61	51,72
El Oro	Santa Rosa	-0,02	42,13	Tungurahua	Santiago de Pillaro	0,62	51,83
Guayas	Naranjito	-0,02	42,15	Guayas	El Triunfo	0,66	52,38
El Oro	Portovelo	-0,02	42,18				
Imbabura	Cotacachi	-0,02	42,19				

FUENTE: Ministerio de Economía y Finanzas

ELABORACIÓN: Autoras

NIVEL ADECUADO DE INDICADORES FINANCIEROS			
PROVINCIA	CANTONES	F1-ACP	INDICE
Cañar	Biblián	0,70	53,04
Guayas	General Antonio Elizalde (Bucay)	0,73	53,48
Cañar	La Troncal	0,74	53,61
Cotopaxi	Latacunga	0,76	53,90
Esmeraldas	Atacames	0,77	54,03

El Oro	El Guabo	0,79	54,35
Guayas	Coronel Marcelino Maridueña	0,84	55,17
Carchi	Tulcán	0,85	55,32
Pichincha	Pedro Moncayo	0,86	55,33
Los Ríos	Buena Fe	0,90	56,07
Pichincha	Santo Domingo	1,05	58,25
Tungurahua	San Pedro de Pelileo	1,12	59,24
Cañar	Azogues	1,18	60,18
Azuay	Girón	1,26	61,42
Imbabura	Ibarra	1,33	62,45
Morona Santia	Gualaquiza	1,38	63,13
Imbabura	Otavalo	1,39	63,29
Azuay	Gualaceo	1,47	64,50
Guayas	Milagro	1,49	64,84
Tungurahua	Ambato	1,54	65,65
Loja	Loja	1,61	66,66
Guayas	Durán	1,71	68,18
Galápagos	Santa Cruz	1,78	69,24
Pichincha	Mejía	1,81	69,69
Azuay	Santa Isabel	1,92	71,30
Imbabura	Antonio Ante	1,94	71,55
Manabí	Manta	1,95	71,69
Guayas	Playas	1,96	71,90
Guayas	Guayaquil	2,33	77,39
Tungurahua	Baños de Agua Santa	2,46	79,47
Azuay	Cuenca	2,54	80,61
Pichincha	Rumiñahui	2,68	82,68
Guayas	Salinas	2,97	87,03
Sucumbios	Cuyabeno	3,58	96,21
Guayas	Samborondón	3,83	99,91
Pichincha	Quito	6,27	136,49

FUENTE: Ministerio de Economía y Finanzas

ELABORACIÓN: Autoras

ANEXO 8

Resultados totales de los promedios de los Indicadores Financieros del período 2003-2004

INDICADORES DE CAPACIDAD DE GESTION FINANCIERA						
PERIODO 2003 – 2004						
	PESIMO	DESFAVORABLE	REGULAR	ACEPTABLE	ADECUADO	CORRELACION
INDICE	29,27	34,92	39,29	45,17	66,24	1
LIQUIDEZ	70%	102%	127%	137%	216%	0,83
Mínimo	24%	57%	71%	64%	115%	
Máximo	153%	155%	215%	430%	609%	
AUTOSUFICIENCIA	20%	36%	54%	78%	174%	0,96
Mínimo	2%	15%	23%	11%	80%	
Máximo	40%	57%	78%	117%	519%	
AUTONOMIA	11%	15%	23%	35%	73%	0,87
Mínimo	1%	4%	7%	6%	24%	
Máximo	26%	36%	52%	71%	161%	
DEPENDENCIA	94%	91%	87%	79%	62%	-0,89
Mínimo	89%	85%	76%	59%	27%	
Máximo	99%	97%	95%	98%	86%	
INVERSIÓN RESPECTO AL AHORRO	46%	56%	53%	53%	53%	- 0,06
Mínimo	15%	8%	7%	0%	11%	
Máximo	114%	105%	101%	130%	164%	
CAPACIDAD DE INVERSION	42%	53%	53%	49%	50%	0,07
Mínimo	11%	17%	8%	18%	22%	
Máximo	72%	75%	78%	75%	73%	
INVERSIÓN RESPECTO A LAS TRANSFERENCIAS	30%	43%	43%	46%	62%	0,57
Mínimo	10%	7%	5%	12%	13%	
Máximo	58%	77%	88%	81%	180%	

NIVEL PESIMO DE INDICADORES FINANCIEROS			
PROVINCIA	CANTONES	F1-ACP	INDICE
Manabí	Olmedo	-1,30	22,96
Los Ríos	Vinces	-1,24	23,92
Guayas	Alfredo Baqueri	-1,24	23,93
Manabí	Flavio Alfaro	-1,23	24,06
Orellana	Loreto	-1,18	24,80
Esmeraldas	Muisne	-1,14	25,46
Guayas	Simón Bolívar	-1,08	26,23

NIVEL DESFAVORABLE DE INDICADORES FINANCIEROS			
PROVINCIA	CANTONES	F1-ACP	INDICE
El Oro	Chilla	-0,66	32,65
Carchi	Espejo	-0,65	32,68
Morona Santiago	Huamboya	-0,65	32,75
Manabí	Paján	-0,65	32,78
Sucumbios	Sucumbios	-0,64	32,93
Azuay	Pucará	-0,62	33,21
Azuay	Oña	-0,62	33,24

Esmeraldas	Rioverde	-1,08	26,33	Loja	Celica	-0,61	33,33
Manabí	Santa Ana	-1,03	27,06	Morona Santiago	Taisha	-0,59	33,71
Los Ríos	Urdaneta	-1,02	27,27	Manabí	24 De Mayo	-0,58	33,74
Zamora Chinchip	Yacuambi	-1,01	27,32	El Oro	Atahualpa	-0,58	33,84
Bolivar	Chimbo	-1,01	27,36	Manabí	Montecristi	-0,57	33,88
Napo	Carlos Julio Ar	-0,96	28,15	Guayas	Balzar	-0,57	33,90
Manabí	Puerto López	-0,92	28,64	Manabí	Jaramijo	-0,57	33,99
Loja	Espíndola	-0,92	28,66	Pastaza	Santa Clara	-0,56	34,13
Manabí	Rocafuerte	-0,91	28,91	Cotopaxi	Sigchos	-0,54	34,34
Carchi	Mira	-0,90	28,98	Bolivar	Guaranda	-0,54	34,36
Los Ríos	Ventanas	-0,90	29,04	Manabí	Chone	-0,54	34,37
Manabí	Jipijapa	-0,90	29,06	Morona Santiago	Logroño	-0,54	34,47
Los Ríos	Pueblviejo	-0,88	29,33	Loja	Pindal	-0,52	34,71
Guayas	Colimes	-0,87	29,51	Napo	Archidona	-0,52	34,75
Chimborazo	Guamote	-0,85	29,80	Bolivar	Chillanes	-0,51	34,92
Manabí	Pichincha	-0,83	30,01	Azuay	Guachapala	-0,50	34,94
Esmeraldas	San Lorenzo	-0,83	30,10	Manabí	Bolivar (de Man	-0,50	35,04
El Oro	Zaruma	-0,80	30,56	Bolivar	Echeandía	-0,48	35,29
Loja	Zapotillo	-0,80	30,56	Cotopaxi	Pujilí	-0,47	35,41
Loja	Saraguro	-0,79	30,59	Azuay	San Fernando	-0,47	35,50
Loja	Sozoranga	-0,79	30,68	Guayas	Nobol (Piedrahi	-0,45	35,75
Bolivar	Caluma	-0,79	30,68	Azuay	El Pan	-0,45	35,76
Bolivar	Las Naves	-0,79	30,70	Cañar	Cañar	-0,45	35,77
Guayas	Isidro Ayora	-0,78	30,86	Manabí	El Carmen	-0,44	35,96
Loja	Quilanga	-0,77	30,92	El Oro	Las Lajas	-0,44	35,96
Los Ríos	Baba	-0,76	31,03	Tungurahua	Tisaleo	-0,43	36,10
El Oro	Santa Rosa	-0,76	31,16	Guayas	Naranjito	-0,43	36,12
Manabí	Tosagua	-0,75	31,18	El Oro	Marcabelí	-0,42	36,20
Morona Santiago	Pablo VI	-0,74	31,37	Bolivar	San Miguel	-0,42	36,23
Loja	Chaguarpamba	-0,74	31,38	Zamora Chinchip	Centinela del C	-0,41	36,28
Manabí	Jama	-0,73	31,52	Manabí	Sucre	-0,40	36,48
Los Ríos	Montalvo	-0,72	31,72	Esmeraldas	Quinindé	-0,40	36,58
El Oro	Balsas	-0,72	31,74	Los Ríos	Mocache	-0,39	36,72
Manabí	San Vicente	-0,71	31,86	Guayas	Pedro Carbo	-0,38	36,76
El Oro	Arenillas	-0,71	31,90	Pastaza	Mera	-0,37	36,88
Cotopaxi	Pangua	-0,71	31,91	Guayas	Santa Lucía	-0,37	36,93
Carchi	Bolivar (de Car	-0,68	32,28	Guayas	Lomas De Sargen	-0,37	37,02
Zamora Chinchip	Chinchi	-0,67	32,39				
Morona Santiago	Sucúa	-0,67	32,50				

FUENTE: Ministerio de Economía y Finanzas

ELABORACIÓN: Autoras

NIVEL REGULAR DE INDICADORES FINANCIEROS			
PROVINCIA	CANTONES	F1-ACP	INDICE
Los Ríos	Babahoyo	-0,37	37,02
Sucumbios	Putumayo	-0,36	37,10

NIVEL ACEPTABLE DE INDICADORES FINANCIEROS			
PROVINCIA	CANTONES	F1-ACP	INDICE
Orellana	Orellana	-0,05	41,77
Zamora Chinchipe	Zamora	-0,04	41,85

Carchi	Huaca	-0,35	37,25	Cañar	Deleg	-0,04	41,87
Manabí	Pedernales	-0,34	37,33	Chimborazo	Guano	-0,04	41,92
Guayas	Balao	-0,34	37,42	Azuay	Gualaceo	-0,04	41,96
Guayas	Naranjal	-0,33	37,53	Pichincha	San Miguel de I	0,00	42,52
El Oro	Pasaje	-0,33	37,54	Esmeraldas	Esmeraldas	0,01	42,60
Chimborazo	Alausí	-0,33	37,55	Cotopaxi	La Mana	0,01	42,60
Los Ríos	Palenque	-0,32	37,68	Carchi	Tulcán	0,01	42,72
Zamora Chinch	El Panguí	-0,32	37,76	Azuay	Santa Isabel	0,04	43,08
Azuay	Sigsig	-0,31	37,81	Tungurahua	Mocha	0,05	43,21
Orellana	Aguarico	-0,29	38,08	Tungurahua	Quero	0,05	43,32
Loja	Olmedo	-0,29	38,15	Morona Santiag	Gualaquiza	0,06	43,47
Cotopaxi	Saquisilí	-0,28	38,23	Morona Santiag	Morona	0,07	43,48
Esmeraldas	Eloy Alfaro	-0,28	38,27	Tungurahua	Cevallos	0,08	43,74
Chimborazo	Pallatanga	-0,27	38,39	Chimborazo	Cumandá	0,09	43,83
Morona Santiag	San Juan Bosc	-0,27	38,48	Guayas	El Triunfo	0,10	43,95
Zamora Chinch	Palanda	-0,26	38,55	Guayas	General Antonio	0,12	44,27
Cañar	El Tambo	-0,25	38,80	El Oro	Huaquillas	0,13	44,39
Cotopaxi	Latacunga	-0,24	38,95	Chimborazo	Chambo	0,16	44,95
Guayas	Santa Elena	-0,22	39,15	Galápagos	Isabela	0,18	45,13
Loja	Macará	-0,22	39,25	Cañar	La Troncal	0,18	45,18
Imbabura	Urcuquí	-0,20	39,46	Sucumbios	Lago Agrio	0,23	45,94
Guayas	Palestina	-0,20	39,51	Imbabura	Pimampiro	0,24	46,14
Chimborazo	Penipe	-0,20	39,57	Chimborazo	Colta	0,24	46,15
Loja	Calvas	-0,19	39,68	Pichincha	Cayambe	0,27	46,58
El Oro	Portovelo	-0,18	39,83	Los Ríos	Quevedo	0,30	47,06
Napo	El Chaco	-0,17	39,97	Pichincha	Pedro Moncayo	0,35	47,80
Azuay	Nabón	-0,16	40,03	Cañar	Biblián	0,38	48,23
Guayas	San Jacinto de	-0,16	40,04	Guayas	La Libertad	0,38	48,27
Sucumbios	Cascales	-0,16	40,16	Pichincha	Pedro Vicente	0,43	48,97
Cañar	Suscal	-0,15	40,24	Guayas	Coronel Marcelli	0,47	49,58
Sucumbios	Shushufindi	-0,15	40,27	Pastaza	Arajuno	0,47	49,60
Morona Santiag	Palora	-0,15	40,31	Sucumbios	Gonzalo Pizarro	0,48	49,68
El Oro	Piñas	-0,14	40,35	Los Ríos	Buena Fe	0,51	50,10
Azuay	Paute	-0,13	40,49	Orellana	La Joya de los	0,51	50,21
Loja	Puyango	-0,13	40,53				
Morona Santiag	Limón Indanza	-0,12	40,68				
Loja	Gonzanamá	-0,12	40,69				
Imbabura	Cotacachi	-0,12	40,69				
Azuay	Chordeleg	-0,11	40,82				
Napo	Quijos	-0,11	40,86				
Carchi	Montúfar	-0,10	40,99				
Pichincha	Puerto Quito	-0,10	41,03				
Loja	Paltas	-0,09	41,20				
Cotopaxi	Salcedo	-0,07	41,48				
Los Ríos	Valencia	-0,07	41,48				

FUENTE: Ministerio de Economía y Finanzas

ELABORACIÓN: Autoras

NIVEL ADECUADO DE INDICADORES FINANCIEROS			
PROVINCIA	CANTONES	F1-ACP	INDICE
Tungurahua	Santiago de Pil	0,54	50,54
Zamora Chinche	Nangaritza	0,56	50,88
Galápagos	San Cristóbal	0,58	51,2
Guayas	Durán	0,61	51,62
Azuay	Girón	0,62	51,82
Guayas	Daule	0,63	51,92
Pastaza	Pastaza	0,71	53,12
Zamora Chinche	Yantzaza	0,74	53,63
Napo	Tena	0,76	53,97
Chimborazo	Chunchi	0,77	54,04
Tungurahua	Ambato	0,77	54,05
Tungurahua	San Pedro de Pe	0,77	54,07
Imbabura	Antonio Ante	0,79	54,41
Tungurahua	Patate	0,83	54,95
El Oro	Machala	1,01	57,7
Chimborazo	Riobamba	1,01	57,72
Imbabura	Ibarra	1,04	58,16
Loja	Catamayo	1,05	58,25
Manabí	Manta	1,08	58,68
Manabí	Portoviejo	1,17	60,03
Guayas	El Empalme	1,18	60,18
Manabí	Junín	1,23	60,97
Pichincha	Santo Domingo	1,26	61,34
Imbabura	Otavalo	1,28	61,73
Pichincha	Mejía	1,3	61,97
Loja	Loja	1,45	64,29
Galápagos	Santa Cruz	1,48	64,74

Cañar	Azogues	1,5	65,06
Guayas	Milagro	1,55	65,69
El Oro	El Guabo	1,67	67,51
Guayas	Guayaquil	1,74	68,56
Morona Santia	Santiago	2,12	74,32
Pichincha	Rumiñahui	2,18	75,13
Guayas	Playas	2,3	77,07
Guayas	Salinas	2,32	77,24
Azuay	Cuenca	2,49	79,78
Esmeraldas	Atacames	2,59	81,29
Sucumbios	Cuyabeno	3,12	89,28
Tungurahua	Baños	3,18	90,19
Azuay	Sevilla de Oro	3,77	99,11
Pichincha	Quito	5,33	122,43
Guayas	Samborondón	5,39	123,33

FUENTE: Ministerio de Economía
ELABORACIÓN: Autoras

ANEXO 9

PROMEDIOS DE GESTIÓN FINANCIERA TRANSFORMADOS Y SU POBLACIÓN

PROVINCIA	CANTON	PERIODO 2001-2002	PERIODO 2003-2004	RESTA	% POBLACIÓN
Azuay	Chordeleg	40,90	40,84	-0,06	0,09%
Azuay	Cuenca	78,26	79,32	1,06	3,46%
Azuay	El Pan	34,90	35,51	0,60	0,03%
Azuay	Girón	60,68	51,53	-9,15	0,10%
Azuay	Guachapala	30,13	34,75	4,62	0,03%
Azuay	Gualaceo	63,78	41,68	-22,10	0,32%
Azuay	Nabón	36,08	39,31	3,23	0,13%
Azuay	Oña	29,91	33,35	3,45	0,03%
Azuay	Paute	43,10	39,96	-3,14	0,19%
Azuay	Pucará	35,79	33,38	-2,41	0,17%
Azuay	San Fernando	44,36	35,58	-8,78	0,03%
Azuay	Santa Isabel	71,38	43,42	-27,96	0,15%
Azuay	Sevilla de Oro	33,15	98,17	65,01	0,04%
Azuay	Sigsig	42,25	37,32	-4,93	0,20%
Bolívar	Caluma	25,47	31,26	5,79	0,09%
Bolívar	Chillanes	34,80	35,34	0,54	0,15%
Bolívar	Chimbo	28,69	27,87	-0,82	0,12%
Bolívar	Echeandía	35,83	35,04	-0,80	0,09%
Bolívar	Guaranda	35,18	34,26	-0,91	0,68%
Bolívar	Las Naves	32,72	30,57	-2,16	0,04%
Bolívar	San Miguel	39,77	36,18	-3,59	0,22%
Cañar	Azogues	59,05	64,69	5,64	0,54%
Cañar	Biblián	53,04	47,58	-5,46	0,17%
Cañar	Cañar	45,73	35,53	-10,20	0,48%
Cañar	Deleg	43,99	41,36	-2,63	0,05%
Cañar	El Tambo	36,13	38,40	2,26	0,07%
Cañar	La Troncal	52,88	45,86	-7,02	0,37%
Cañar	Suscal	43,28	40,30	-2,99	0,04%
Carchi	Bolívar (de Carchi)	38,57	32,47	-6,11	0,12%
Carchi	Espejo	37,53	32,92	-4,62	0,11%
Carchi	Mira	37,77	29,57	-8,20	0,11%
Carchi	Montúfar	41,30	40,87	-0,43	0,24%
Carchi	San Pedro de Huaca	39,47	37,25	-2,23	0,06%
Carchi	Tulcán	54,25	43,04	-11,21	0,64%
Chimborazo	Alausí	42,91	37,41	-5,50	0,35%
Chimborazo	Chambo	36,47	44,94	8,48	0,09%
Chimborazo	Chunchi	42,96	53,45	10,50	0,10%
Chimborazo	Colta	34,44	45,55	11,11	0,37%
Chimborazo	Cumandá	34,40	43,77	9,37	0,08%

Chimborazo	Guamote	37,83	29,54	-8,29	0,29%
Chimborazo	Guano	33,34	46,46	13,12	0,31%
Chimborazo	Pallatanga	35,98	38,04	2,06	0,09%
Chimborazo	Penipe	32,08	39,09	7,02	0,05%
Chimborazo	Riobamba	49,65	57,51	7,86	1,60%
Cotopaxi	La Mana	47,22	42,07	-5,15	0,27%
Cotopaxi	Latacunga	53,02	39,11	-13,91	1,19%
Cotopaxi	Pangua	34,69	31,67	-3,01	0,16%
Cotopaxi	Pujilí	37,84	35,36	-2,49	0,50%
Cotopaxi	Salcedo	40,01	42,17	2,16	0,42%
Cotopaxi	Saquisilí	37,04	38,01	0,97	0,17%
Cotopaxi	Sigchos	34,19	33,99	-0,20	0,17%
El Oro	Arenillas	40,94	32,20	-8,74	0,19%
El Oro	Atahualpa	32,11	33,68	1,58	0,05%
El Oro	Balsas	32,85	31,84	-1,02	0,04%
El Oro	Chilla	25,76	32,63	6,86	0,02%
El Oro	El Guabo	53,90	66,41	12,51	0,34%
El Oro	Huaquillas	52,07	44,12	-7,96	0,33%
El Oro	Las Lajas	34,45	35,45	1,01	0,04%
El Oro	Machala	49,21	57,61	8,39	1,80%
El Oro	Marcabelí	38,57	36,06	-2,52	0,04%
El Oro	Pasaje	47,01	38,69	-8,32	0,52%
El Oro	Piñas	37,99	40,05	2,07	0,19%
El Oro	Portovelo	41,59	39,27	-2,31	0,09%
El Oro	Santa Rosa	42,22	31,81	-10,42	0,50%
El Oro	Zaruma	28,85	30,79	1,94	0,19%
Esmeraldas	Atacames	53,24	80,22	26,98	0,25%
Esmeraldas	Eloy Alfaro	26,20	38,17	11,97	0,28%
Esmeraldas	Esmeraldas	37,74	42,56	4,82	1,31%
Esmeraldas	Muisne	27,73	26,36	-1,36	0,21%
Esmeraldas	Quinindé	31,30	36,65	5,35	0,73%
Esmeraldas	Rioverde	24,64	26,99	2,35	0,18%
Esmeraldas	San Lorenzo	34,92	30,48	-4,44	0,23%
Galápagos	Isabela	44,10	45,53	1,43	0,01%
Galápagos	San Cristóbal	35,20	50,83	15,63	0,05%
Galápagos	Santa Cruz	68,15	64,24	-3,91	0,09%
Guayas	Alfredo Baquerizo Moreno	32,11	24,76	-7,35	0,17%
Guayas	Balao	33,33	37,97	4,63	0,14%
Guayas	Balzar	34,83	34,43	-0,40	0,40%
Guayas	Colimes	32,33	29,25	-3,08	0,17%
Guayas	Coronel Marcelino Maridueña	54,02	49,67	-4,35	0,09%
Guayas	Daule	51,13	51,88	0,75	0,70%
Guayas	Durán	66,70	51,80	-14,90	1,48%
Guayas	El Triunfo	51,98	44,12	-7,86	0,28%
Guayas	General Antonio Elizalde (Bucay)	52,64	44,78	-7,85	0,07%
Guayas	Guayaquil	75,16	68,65	-6,51	16,88%
Guayas	Isidro Ayora	36,50	31,21	-5,29	0,07%

Guayas	La Libertad	46,90	48,45	1,55	0,64%
Guayas	Lomas De Sargentillo	33,18	37,19	4,01	0,12%
Guayas	Milagro	64,02	65,35	1,33	1,16%
Guayas	Naranjito	41,76	36,32	-5,44	0,26%
Guayas	Nobol (Piedrahita)	36,19	35,29	-0,90	0,12%
Guayas	Palestina	32,12	39,37	7,24	0,12%
Guayas	Pedro Carbo	35,73	36,15	0,43	0,30%
Guayas	Playas	70,10	77,21	7,11	0,25%
Guayas	Salinas	84,17	77,07	-7,10	0,41%
Guayas	Samborondón	96,83	121,93	25,10	0,38%
Guayas	San Jacinto de Yaguachi	34,33	40,17	5,84	0,39%
Guayas	Santa Elena	35,21	39,00	3,80	0,92%
Guayas	Santa Lucía	34,07	36,80	2,73	0,28%
Guayas	Simón Bolívar	25,93	27,11	1,18	0,17%
Imbabura	Antonio Ante	69,51	54,33	-15,17	0,30%
Imbabura	Cotacachi	42,34	40,66	-1,68	0,31%
Imbabura	Ibarra	60,95	58,27	-2,68	1,27%
Imbabura	Otavalo	62,10	61,21	-0,89	0,75%
Imbabura	Pimampiro	44,36	45,49	1,13	0,11%
Imbabura	San Miguel de Urcuquí	43,91	39,44	-4,47	0,12%
Loja	Calvas	40,57	39,30	-1,27	0,23%
Loja	Catamayo	43,47	58,27	14,80	0,22%
Loja	Celica	35,32	33,19	-2,14	0,11%
Loja	Chaguarpamba	35,77	31,86	-3,92	0,07%
Loja	Espíndola	39,88	28,63	-11,25	0,13%
Loja	Gonzanamá	40,22	40,20	-0,02	0,12%
Loja	Loja	65,04	63,86	-1,18	1,45%
Loja	Macará	40,22	39,06	-1,17	0,15%
Loja	Paltas	35,70	40,91	5,22	0,20%
Loja	Pindal	36,96	34,45	-2,51	0,06%
Loja	Urdaneta	35,85	40,05	4,21	0,13%
Loja	Quilanga	36,67	30,54	-6,13	0,04%
Loja	Saraguro	39,55	30,31	-9,24	0,23%
Loja	Sozoranga	41,88	30,43	-11,45	0,07%
Loja	Zapotillo	28,85	30,79	1,94	0,09%
Los Ríos	Baba	29,53	31,39	1,86	0,29%
Los Ríos	Babahoyo	42,68	37,48	-5,20	1,10%
Los Ríos	Buena Fe	55,07	49,45	-5,61	0,39%
Los Ríos	Mocache	44,10	36,42	-7,69	0,28%
Los Ríos	Montalvo	31,04	31,57	0,53	0,17%
Los Ríos	Palenque	33,30	36,92	3,62	0,17%
Los Ríos	Pueblviejo	30,51	29,64	-0,86	0,24%
Los Ríos	Quevedo	42,95	47,45	4,50	1,16%
Los Ríos	Urdaneta	26,55	27,72	1,16	0,21%
Los Ríos	Valencia	48,88	41,52	-7,36	0,27%
Los Ríos	Ventanas	37,16	28,83	-8,33	0,59%
Los Ríos	Vinces	28,95	24,69	-4,27	0,51%

Manabí	24 De Mayo	28,47	33,36	4,90	0,23%
Manabí	Bolivar (de Manabí)	42,68	35,02	-7,66	0,29%
Manabí	Chone	42,10	34,03	-8,07	0,97%
Manabí	El Carmen	35,46	35,77	0,32	0,58%
Manabí	Flavio Alfaro	29,85	24,08	-5,77	0,21%
Manabí	Jama	27,68	31,09	3,42	0,17%
Manabí	Jipijapa	33,67	29,65	-4,02	0,54%
Manabí	Junín	24,79	59,76	34,97	0,15%
Manabí	Manta	69,95	58,42	-11,53	1,59%
Manabí	Montecristi	42,48	34,22	-8,26	0,36%
Manabí	Olmedo	24,92	23,16	-1,76	0,08%
Manabí	Paján	30,27	32,39	2,12	0,30%
Manabí	Pedernales	41,53	37,03	-4,50	0,39%
Manabí	Pichincha	30,66	29,92	-0,74	0,25%
Manabí	Portoviejo	31,57	59,38	27,81	1,97%
Manabí	Puerto López	33,97	28,96	-5,02	0,14%
Manabí	San Vicente	36,64	31,76	-4,88	0,16%
Manabí	Santa Ana	32,01	27,34	-4,67	0,37%
Manabí	Sucre	33,39	36,28	2,89	0,43%
Manabí	Tosagua	38,07	31,58	-6,49	0,28%
Morona Santiag	Gualaquiza	62,49	42,77	-19,72	0,13%
Morona Santiag	Huamboya	32,74	32,84	0,10	0,05%
Morona Santiag	Limón Indanza	42,17	40,21	-1,96	0,08%
Morona Santiag	Logroño	32,38	34,17	1,80	0,04%
Morona Santiag	Morona	42,78	43,01	0,23	0,26%
Morona Santiag	Palora	42,36	40,20	-2,15	0,05%
Morona Santiag	San Juan Bosco	35,58	37,78	2,20	0,03%
Morona Santiag	Santiago	32,40	73,97	41,57	0,08%
Morona Santiag	Sucúa	31,51	32,79	1,28	0,12%
Morona Santiag	Taisha	30,67	33,68	3,01	0,11%
Napo	Archidona	30,07	34,63	4,56	0,15%
Napo	Carlos Julio Arosemena Tola	30,90	28,20	-2,70	0,02%
Napo	El Chaco	34,18	40,01	5,83	0,05%
Napo	Quijos	39,83	40,73	0,90	0,05%
Napo	Tena	39,42	53,10	13,68	0,38%
Orellana	Aguarico	50,42	38,13	-12,29	0,04%
Orellana	La Joya de los Sachas	38,50	49,83	11,33	0,22%
Orellana	Loreto	28,69	25,32	-3,37	0,11%
Orellana	Orellana	42,26	41,80	-0,45	0,35%
Pastaza	Arajuno	36,67	48,86	12,19	0,04%
Pastaza	Mera	36,72	36,59	-0,13	0,07%
Pastaza	Pastaza	50,61	52,04	1,43	0,38%
Pastaza	Santa Clara	33,82	33,70	-0,12	0,03%
Pichincha	Cayambe	49,73	46,69	-3,04	0,58%
Pichincha	Mejía	68,22	61,15	-7,07	0,52%
Pichincha	Pedro Moncayo	54,48	47,93	-6,56	0,21%
Pichincha	Pedro Vicente Maldonado	39,41	48,29	8,88	0,08%

Pichincha	Puerto Quito	42,92	40,53	-2,38	0,14%
Pichincha	Quito	132,51	120,19	-12,32	15,23%
Pichincha	Rumiñahui	80,25	75,00	-5,25	0,55%
Pichincha	San Miguel de los Bancos	32,50	42,46	9,96	0,09%
Pichincha	Santo Domingo	57,14	60,91	3,77	2,38%
Sucumbios	Cascales	37,83	39,52	1,69	0,06%
Sucumbios	Cuyabeno	93,17	88,75	-4,43	0,05%
Sucumbios	Gonzalo Pizarro	30,23	48,95	18,72	0,06%
Sucumbios	Lago Agrio	43,97	45,84	1,86	0,55%
Sucumbios	Putumayo	42,93	36,89	-6,05	0,05%
Sucumbios	Shushufindi	45,51	39,82	-5,69	0,27%
Sucumbios	Sucumbios	34,77	32,37	-2,40	0,02%
Tungurahua	Ambato	64,16	53,87	-10,29	2,38%
Tungurahua	Baños de Agua Santa	77,18	89,98	12,80	0,13%
Tungurahua	Cevallos	49,42	43,54	-5,89	0,06%
Tungurahua	Mocha	37,21	43,45	6,24	0,05%
Tungurahua	Patate	49,26	54,42	5,16	0,10%
Tungurahua	Quero	50,15	42,81	-7,34	0,15%
Tungurahua	San Pedro de Pelileo	58,80	53,54	-5,26	0,41%
Tungurahua	Santiago de Pillaro	51,35	50,42	-0,93	0,29%
Tungurahua	Tisaleo	43,49	36,33	-7,17	0,09%
Zamora Chínche	Centinela del Cóndor	29,69	35,61	5,93	0,06%
Zamora Chínche	Chinchiipe	35,53	32,14	-3,39	0,07%
Zamora Chínche	El Pangui	41,09	37,79	-3,30	0,06%
Zamora Chínche	Nangaritza	36,34	50,27	13,93	0,04%
Zamora Chínche	Palanda	37,36	37,95	0,59	0,06%
Zamora Chínche	Yacuambi	36,83	27,39	-9,44	0,04%
Zamora Chínche	Yantzaza	45,45	53,07	7,62	0,12%
Zamora Chínche	Zamora	40,23	41,55	1,32	0,18%

FUENTE: Ministerio de Economía y Finanzas

ELABORACIÓN: Autoras

ANEXO 10

Correlación entre los promedios transformados del 2001-2002 y 2003-2004

PROVINCIA	CANTON	ID	PERIODO 2001-2002	PERIODO 2003-2004
Azuay	Chordele	38,36	40,90	40,51
Azuay	Cuenca	74,53	78,26	74,27
Azuay	El Pan	41,25	34,90	36,18
Azuay	Girón	37,33	60,68	50,68
Azuay	Guachapa	38,66	30,13	34,56
Azuay	Gualaceo	37,93	63,78	42,52
Azuay	Nabón	15,79	36,08	41,25
Azuay	Oña	31,09	29,91	34,82
Azuay	Paute	37,32	43,10	39,92
Azuay	Pucará	29,14	35,79	33,99
Azuay	San Fern	45,30	44,36	36,31
Azuay	Santa Is	32,79	71,38	42,12
Azuay	Sevilla	41,55	33,15	88,42
Azuay	Sigsig	32,05	42,25	37,49
Bolívar	Caluma	42,53	25,47	31,86
Bolívar	Chillane	25,62	34,80	37,30
Bolívar	Chimbo	41,37	28,69	31,03
Bolívar	Echeandí	42,25	35,83	36,87
Bolívar	Guaranda	33,24	35,18	37,00
Bolívar	Las Nave	32,94	32,72	33,37
Bolívar	San Migu	39,78	39,77	37,17
Cañar	Azogues	54,55	59,05	63,39
Cañar	Biblián	39,57	53,04	45,94
Cañar	Cañar	27,38	45,73	36,60
Cañar	Deleg	35,72	43,99	41,93
Cañar	El Tambo	32,82	36,13	38,41
Cañar	La Tronc	39,72	52,88	46,86
Cañar	Suscal	11,76	43,28	36,33
Carchi	Bolívar	36,67	38,57	35,57
Carchi	Espejo	48,62	37,53	35,16
Carchi	Mira	37,46	37,77	32,65
Carchi	Montúfar	47,18	41,30	41,18
Carchi	San Pedr	42,75	39,47	35,39
Carchi	Tulcán	57,11	54,25	44,68
Chimborra	Alausí	13,97	42,91	37,92
Chimborra	Chambo	36,85	36,47	45,01
Chimborra	Chunchi	26,88	42,96	50,79
Chimborra	Colta	14,02	34,44	31,75
Chimborra	Cumandá	38,25	34,40	43,36
Chimborra	Guamote	4,48	37,83	32,73

Chimborra	Guano	31,90	33,34	49,38
Chimborra	Pallatan	23,05	35,98	38,12
Chimborra	Penipe	40,24	32,08	40,18
Chimborra	Riobamba	65,71	49,65	57,25
Cotopaxi	La Mana	34,41	47,22	43,17
Cotopaxi	Latacung	50,59	53,02	41,72
Cotopaxi	Pangua	25,51	34,69	32,89
Cotopaxi	Pujilí	18,51	37,84	36,69
Cotopaxi	Salcedo	37,24	40,01	43,77
Cotopaxi	Saquisil	30,03	37,04	36,83
Cotopaxi	Sigchos	9,23	34,19	33,68
El Oro	Arenilla	56,48	40,94	33,76
El Oro	Atahualp	58,38	32,11	35,62
El Oro	Balsas	61,81	32,85	34,17
El Oro	Chilla	40,60	25,76	32,65
El Oro	El Guabo	52,11	53,90	59,71
El Oro	Huaquill	57,06	52,07	45,02
El Oro	Las Laja	42,28	34,45	37,18
El Oro	Machala	78,01	49,21	57,75
El Oro	Marcabel	54,84	38,57	37,23
El Oro	Pasaje	69,16	47,01	40,11
El Oro	Piñas	65,37	37,99	40,79
El Oro	Portovel	63,11	41,59	39,28
El Oro	Santa Ro	64,44	42,22	33,20
El Oro	Zaruma	57,36	28,85	31,87
Esmerald	Atacames	41,71	53,24	70,97
Esmerald	Eloy Alf	29,61	26,20	38,60
Esmerald	Esmerald	69,72	37,74	43,61
Esmerald	Muisne	30,43	27,73	29,92
Esmerald	Quinindé	38,71	31,30	36,48
Esmerald	Rioverde	30,13	24,64	30,41
Esmerald	San Lore	39,14	34,92	32,08
Galápago	Isabela	84,11	44,10	47,12
Galápago	San Cris	89,70	35,20	49,91
Galápago	Santa Cr	79,92	68,15	61,38
Guayas	Alfredo	39,17	32,11	29,43
Guayas	Balao	43,84	33,33	38,60
Guayas	Balzar	39,08	34,83	36,58
Guayas	Colimes	25,78	32,33	32,79
Guayas	Coronel	66,52	54,02	51,45
Guayas	Daule	41,76	51,13	50,79
Guayas	Durán	73,10	66,70	52,40
Guayas	El Triun	47,01	51,98	45,50
Guayas	General	59,18	52,64	44,63
Guayas	Guayaqui	78,74	75,16	66,50
Guayas	Isidro A	35,70	36,50	34,69
Guayas	La Liber	56,43	46,90	49,71

Guayas	Lomas De	36,12	33,18	40,13
Guayas	Milagro	64,86	64,02	60,62
Guayas	Naranjit	50,29	41,76	39,55
Guayas	Nobol (P	41,44	36,19	37,44
Guayas	Palestin	35,64	32,12	40,11
Guayas	Pedro Ca	30,81	35,73	36,93
Guayas	Playas	52,08	70,10	73,15
Guayas	Salinas	56,46	84,17	74,32
Guayas	Samboron	55,71	96,83	107,64
Guayas	San Jaci	41,62	34,33	42,08
Guayas	Santa El	40,92	35,21	41,14
Guayas	Santa Lu	37,04	34,07	38,25
Guayas	Simón Bo	38,30	25,93	29,48
Imbabura	Antonio	50,81	69,51	54,94
Imbabura	Cotacach	24,93	42,34	40,31
Imbabura	Ibarra	61,49	60,95	57,87
Imbabura	Otavalo	38,31	62,10	58,65
Imbabura	Pimampir	33,30	44,36	43,81
Imbabura	San Migu	33,82	43,91	39,61
Loja	Calvas	33,98	40,57	38,24
Loja	Catamayo	41,70	43,47	54,32
Loja	Celica	29,69	35,32	33,51
Loja	Chaguarp	26,53	35,77	33,94
Loja	Espíndol	13,98	39,88	32,01
Loja	Gonzanam	24,72	40,22	38,62
Loja	Loja	72,75	65,04	61,93
Loja	Macará	40,51	40,22	39,21
Loja	Paltas	25,81	35,70	39,82
Loja	Pindal	19,88	36,96	33,95
Loja	Puyango	29,31	35,85	40,50
Loja	Quilanga	21,43	36,67	32,88
Loja	Saraguro	22,88	39,55	32,08
Loja	Sozorang	17,86	41,88	32,28
Loja	Zapotill	20,16	28,85	31,87
Los Ríos	Baba	28,12	29,53	32,70
Los Ríos	Babahoyo	61,21	42,68	39,37
Los Ríos	Buena Fe	42,02	55,07	48,74
Los Ríos	Mocache	32,66	44,10	39,08
Los Ríos	Montalvo	46,76	31,04	34,48
Los Ríos	Palenque	23,16	33,30	37,64
Los Ríos	Pueblovi	39,00	30,51	31,67
Los Ríos	Quevedo	61,57	42,95	48,34
Los Ríos	Urdaneta	43,44	26,55	30,75
Los Ríos	Valencia	38,63	48,88	43,23
Los Ríos	Ventanas	44,01	37,16	33,39
Los Ríos	Vinces	38,38	28,95	29,34
Manabí	24 De Ma	30,99	28,47	36,42

Manabí	Bolivar	41,33	42,68	37,63
Manabí	Chone	50,41	42,10	35,09
Manabí	El Carme	43,11	35,46	35,63
Manabí	Flavio A	30,95	29,85	28,80
Manabí	Jama	33,19	27,68	33,43
Manabí	Jipijapa	47,44	33,67	32,86
Manabí	Junín	35,28	24,79	53,96
Manabí	Manta	73,42	69,95	57,68
Manabí	Montecri	44,50	42,48	37,45
Manabí	Olmedo	28,18	24,92	27,80
Manabí	Paján	26,22	30,27	34,34
Manabí	Pedernal	27,54	41,53	37,31
Manabí	Pichinch	23,42	30,66	32,55
Manabí	Portovie	67,62	31,57	56,49
Manabí	Puerto L	37,35	33,97	32,68
Manabí	Rocafuer	42,95	36,64	34,47
Manabí	Santa An	31,20	32,01	31,61
Manabí	Sucree	52,62	33,39	38,07
Manabí	Tosagua	34,50	38,07	35,10
Morona S	Gualaqui	52,92	62,49	41,52
Morona S	Huamboya	35,73	32,74	34,09
Morona S	Limón In	47,29	42,17	39,13
Morona S	Logroño	33,53	32,38	34,08
Morona S	Morona	53,48	42,78	43,38
Morona S	Palora	49,99	42,36	41,84
Morona S	San Juan	43,58	35,58	35,33
Morona S	Santiago	52,46	32,40	68,85
Morona S	Sucúa	59,17	31,51	33,96
Morona S	Taisha	19,89	30,67	34,34
Napo	Archidon	36,70	30,07	33,41
Napo	Carlos J	43,00	30,90	30,40
Napo	El Chaco	55,79	34,18	39,65
Napo	Quijos	69,30	39,83	41,66
Napo	Tena	47,95	39,42	47,18
Orellana	Aguarico	38,28	50,42	38,66
Orellana	La Joya	40,23	38,50	47,57
Orellana	Loreto	25,90	28,69	30,11
Orellana	Orellana	42,21	42,26	42,57
Pastaza	Arajuno	23,75	36,67	45,02
Pastaza	Mera	69,98	36,72	37,00
Pastaza	Pastaza	51,42	50,61	45,98
Pastaza	Santa Cl	50,45	33,82	33,85
Pichinch	Cayambe	36,44	49,73	47,12
Pichinch	Mejía	64,80	68,22	57,54
Pichinch	Pedro Mo	44,61	54,48	46,08
Pichinch	Pedro Vi	47,42	39,41	46,95
Pichinch	Puerto Q	31,84	42,92	39,57

Pichinch	Quito	80,47	132,51	98,19
Pichinch	Rumiñahu	70,67	80,25	72,53
Pichinch	San Migu	35,97	32,50	43,66
Pichinch	Santo Do	54,96	57,14	59,42
Sucumbio	Cascales	44,45	37,83	37,89
Sucumbio	Cuyabeno	42,85	93,17	80,41
Sucumbio	Gonzalo	43,22	30,23	44,92
Sucumbio	Lago Agr	54,57	43,97	46,05
Sucumbio	Putumayo	40,00	42,93	36,92
Sucumbio	Shushufi	41,10	45,51	39,62
Sucumbio	Sucumbio	45,15	34,77	33,42
Tungurah	Ambato	64,34	64,16	53,97
Tungurah	Baños de	58,26	77,18	83,49
Tungurah	Cevallos	51,71	49,42	44,30
Tungurah	Mocha	42,65	37,21	43,93
Tungurah	Patate	40,04	49,26	53,91
Tungurah	Quero	38,78	50,15	42,83
Tungurah	San Pedr	44,80	58,80	47,85
Tungurah	Santiago	40,74	51,35	48,63
Tungurah	Tisaleo	36,45	43,49	37,10
Zamora C	Centinel	37,95	29,69	35,78
Zamora C	Chinchip	45,58	35,53	33,92
Zamora C	El Pangu	36,16	41,09	37,54
Zamora C	Nangarit	37,70	36,34	45,55
Zamora C	Palanda	39,27	37,36	36,72
Zamora C	Yacuambi	33,63	36,83	31,14
Zamora C	Yantzaza	49,47	45,45	47,38
Zamora C	Zamora	58,41	40,23	40,47
CORRELACION			0,466683356	0,4954325

FUENTE: Ministerio de Economía y Finanzas

ELABORACIÓN: Autoras