

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Gestión

Maestría Profesional en Finanzas y Gestión de Riesgos

**Instrumentos de financiamiento para los Gobiernos Autónomos
Descentralizados con los organismos multilaterales de desarrollo en el
Ecuador**

Lina Patricia Cobos Cobos

Tutor: Edison Xavier Carrillo Lanas

Quito, 2021



Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Lina Patricia Cobos Cobos, autora de la tesis titulada “Instrumentos de Financiamiento para los Gobiernos Autónomos Descentralizados con los Organismos Multilaterales de Desarrollo en el Ecuador”, mediante el presente documento de constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Finanzas y Gestión de Riesgos en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

28 de julio de 2021

Firma:

Resumen

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo general identificar cuáles son los instrumentos de financiamiento multilateral a disposición de los GAD del Ecuador y definir el proceso a través del cual pueden acceder a estos instrumentos, busca constituirse en un documento técnico referencial para la gestión y acceso a los créditos con los Organismos Multilaterales de Crédito por parte de los distintos Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador, para lo cual dentro de sus distintos capítulos se persiguen los siguientes objetivos específicos:

Evidenciar la problemática de escasez de recursos y dependencia financiera que mantienen los Gobiernos Autónomos Descentralizados, a fin de que en los siguientes capítulos se pueda aportar una solución y alternativas de fortalecimiento que permitan a los GAD superar este problema.

Plantear como solución a la escasez de recursos, el acceso por parte de los GAD a los distintos instrumentos de financiamiento ofertados por los Organismos Multilaterales de Crédito, haciendo énfasis en los créditos mediante garantías soberanas como una alternativa altamente conveniente a las finanzas de estas entidades.

Definir un proceso técnico eficiente y eficaz, identificando los requerimientos de la legislación nacional vigente y de los Organismo Multilaterales, a fin de facilitar a los GAD el acceso a financiamiento y la suscripción de los contratos de crédito multilateral con el aval soberano. Adicionalmente en este capítulo se busca detallar algunas deficiencias identificadas en los GAD que deben mejorarse.

Establecer lineamientos estratégicos y buenas prácticas para la gestión de los GAD, que les permitan fortalecer sus capacidades financieras y como consecuencia fortalecer también su facilidad de acceso al financiamiento con los organismos multilaterales.

Palabras clave: Financiamiento multilateral, Organismos Multilaterales de Crédito, Gobiernos Autónomos Descentralizados, Garantía soberana, finanzas subnacionales.

Dedico este trabajo a mis padres, quienes me hicieron sentir muy amada y capaz desde el primer día de mi existencia.

Agradecimientos

Mi sincero agradecimiento a la Universidad Andina y a sus excelentes maestros por permitirme realizar mis estudios de postgrado.

Tabla de contenidos

| | |
|---|----|
| Figuras y tablas..... | 15 |
| Introducción..... | 17 |
| Capítulo primero: Aspectos generales..... | 19 |
| 1. Antecedentes..... | 19 |
| 2. Marco Teórico | 20 |
| 3. Importancia..... | 22 |
| 4. Descripción del problema..... | 23 |
| 5. Justificación..... | 23 |
| 6. Pregunta Central | 24 |
| 7. Objetivo General..... | 24 |
| 8. Objetivos específicos..... | 24 |
| Capítulo segundo: El rol de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el desarrollo territorial y los instrumentos de crédito para el financiamiento de los GAD en el Ecuador ofertados por los organismos multilaterales | 25 |
| 1. Marco Normativo aplicable a la gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados..... | 25 |
| 2. Marco Normativo aplicable a las asignaciones del Gobierno Central hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados y al endeudamiento público | 25 |
| 3. Tipificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados por tamaño y capacidades financieras | 26 |
| 3.1 Tipos de GAD por tamaño..... | 27 |
| 3.2 Tipos de GAD según ingreso por asignaciones del Presupuesto General del Estado durante el periodo 2015 - 2018..... | 27 |
| 4. Perfil de los Gobiernos Autónomos Descentralizados para el acceso a Créditos Multilaterales..... | 28 |
| 5. Rol de los GAD en el desarrollo territorial, análisis del sistema de asignaciones | 30 |
| 5.1 Rol de los GAD en el desarrollo territorial..... | 30 |
| 5.2 Sistema de asignaciones del Presupuesto General del Estado a los Gobiernos Autónomos Descentralizados | 31 |

| | | |
|---|---|----|
| 6. | Asignaciones del Gobierno Central a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales durante el periodo 2015 – 2018 | 33 |
| 6.1 | Grado de dependencia de los GAD respecto de las asignaciones del Gobierno Central. | 35 |
| 7. | Los instrumentos de crédito para el financiamiento de los GAD en el Ecuador ofertados por los organismos multilaterales | 37 |
| 7.1 | Principales Bancos Multilaterales y su rol en el desarrollo social y económico a nivel global. | 38 |
| 7.2 | Bancos Multilaterales con mayor presencia en el Ecuador | 40 |
| 7.3 | Montos de las carteras que mantienen los bancos multilaterales en el Ecuador | 42 |
| 7.4 | Instrumentos de crédito más comunes para el financiamiento público ofertados por los organismos multilaterales de crédito. | 42 |
| 7.5 | Instrumentos de Crédito con Garantía Soberana | 44 |
| 7.6 | Principales deficiencias y dificultades técnicas que limitan a los GAD el acceso a los instrumentos de crédito ofertados por los organismos multilaterales. | 45 |
| Capítulo tercero: Proceso de contratación de deuda con la banca multilateral para los GAD con la garantía soberana del Gobierno Central | | 49 |
| 1. | Requerimientos demandados por los multilaterales para el otorgamiento de un préstamo con garantía soberana..... | 50 |
| 2. | Requisitos dispuestos por la legislación ecuatoriana vigente para que los GAD puedan contratar deuda con agencias multilaterales con garantía soberana (capacidad de pago y expediente para el comité de deuda) | 55 |
| 3. | Deficiencias técnicas identificadas en los Gobiernos Autónomos Descentralizados para el acceso a los créditos de los organismos multilaterales que requieren garantías soberanas. | 60 |
| 4. | Rol del Ministerio de Economía y Finanzas..... | 62 |
| 5. | Descripción del proceso de contratación de deuda con garantías soberanas..... | 63 |
| 6. | Matriz de resultados y matriz de riesgos para el control del cumplimiento a las condiciones de los organismos multilaterales de crédito..... | 66 |
| Capítulo cuarto: Lineamientos estratégicos para fortalecer la gestión financiera en los Gobiernos Autónomos Descentralizados..... | | 69 |
| 1. | Priorización de Proyectos para el Desarrollo Local | 71 |
| 2. | Mejorar la Recaudación e Identificación de Proyectos Autosustentables basados en las potencialidades locales | 74 |

| | |
|---|-----|
| 3. Fomento a la Participación Privada en el Desarrollo Local | 76 |
| 4. Fortalecer la Gestión del Liderazgo Territorial | 79 |
| 5. Importancia de la Mejora de la Gestión en los GAD | 82 |
| Conclusiones y Recomendaciones..... | 85 |
| Obras Citadas..... | 89 |
| Anexos | 93 |
| Anexo 1: Marco normativo aplicable a la gestión, asignaciones y endeudamiento público de los Gobiernos Autónomos Descentralizados | 93 |
| Anexo 2: Tipificación de los GAD por Tamaño | 103 |
| Anexo 3: Tipificación GAD por Nivel de Ingreso | 110 |
| Anexo 4: Requisitos del Informe de Capacidad de Pago | 117 |
| Anexo 5: Requisitos para la aprobación del endeudamiento y autorización para la suscripción del Contrato de Crédito y Contrato de Garantía..... | 118 |

Figuras y tablas

Tablas

| | |
|--|----|
| Tabla No. 1 Tipos de GAD por tamaño..... | 27 |
| Tabla No. 2 Tipos de GAD por nivel de ingresos | 28 |
| Tabla No. 3 Criterios de distribución de las asignaciones a GAD | 32 |
| Tabla No. 4 Asignaciones por Modelo de Equidad Territorial 2015-2018..... | 33 |
| Tabla No. 5 GAD Municipales con Ingresos por Asignación Altos 2015-2018..... | 34 |
| Tabla No. 6 GAD Provinciales Ingresos por Asignación Altos 2015-2018..... | 35 |
| Tabla No. 7 Mandatos de los Principales Bancos Multilaterales de Crédito | 39 |
| Tabla No. 8 Principales Carteras de Crédito Multilateral | 42 |
| Tabla No. 9 Actividades y Responsables del Proceso de Acceso a Créditos con los Organismos Multilaterales..... | 65 |
| Tabla No. 10 Valoración | 67 |
| Tabla No. 11 Matriz de Riesgos | 67 |
| Tabla No. 12 Matriz Simplificada de Priorización de Proyectos | 72 |

Figuras

| | |
|--|----|
| Figura 1. Distribución Porcentual de las Asignaciones por Tipo de GAD..... | 32 |
| Figura 2. Total de Asignaciones 2015-2018 GAD Municipales y Provinciales | 33 |
| Figura 3. Indicador de dependencia de las asignaciones del PGE 2004 - 2013 | 36 |
| Figura 4. Componentes de la Capacidad Institucional | 52 |
| Figura 5. Mapa Estratégico..... | 70 |

Introducción

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados cumplen un rol clave en el desarrollo de las naciones; a través de su gestión, de sus planes, programas y proyectos se logran aportes significativos para mejorar las condiciones de vida de la población a nivel territorial. En este contexto, la necesidad de recursos financieros es permanente y crítica, pues comúnmente estos recursos resultan escasos, volviendo difícil concretar lo planificado y programado, postergándose en ocasiones, las necesidades básicas de los ciudadanos, como también otras de índole productiva, económica y social.

En consideración a lo expuesto, el presente trabajo de investigación propone una alternativa a esta falta de recursos a través de créditos con los organismos multilaterales, en términos y condiciones financieras favorables, que se puedan ajustar a su perfil crediticio y sostenibilidad financiera; detallando una metodología junto con un proceso que les permita cumplir con los requisitos planteados por las agencias de crédito y por el Ministerio de Economía y Finanzas para concretar el financiamiento. Esta investigación inicia con explicar la problemática de acceso o generación de recursos financieros, ya sea por la dependencia a las transferencias provenientes del Gobierno Central bajo el modelo de equidad territorial, por la falta de capacidad para generar de recursos propios a través de tasas, contribuciones o servicios que la ley les faculta a cobrar o por el muy reducido acceso a financiamiento, se hace una categorización de los GAD en base al número de habitantes y monto de transferencias percibidas en los últimos años con el fin de identificar a las instituciones para las cuales esta es una opción real y alcanzable.

Se identifican también algunas deficiencias que deberán ser superadas por los GAD antes de la concreción de estos financiamientos y se puntualizan algunos lineamientos estratégicos que pueden contribuir a la suscripción de un contrato de crédito.

La presente investigación y su metodología fueron desarrolladas en *pari passu* con las etapas de identificación, evaluación, aprobación y firma de dos créditos multilaterales que financiarán la ejecución de un proyecto de un Municipio de la Provincia de Manabí.

Capítulo primero

Aspectos generales

1. Antecedentes

Si bien no existe una definición generalizada de lo que significa el desarrollo social y económico, este concepto debe ser entendido como un proceso mediante el cual una población progresa y alcanza mejores condiciones de vida; es decir, una sociedad donde se garantizan derechos, sus ciudadanos producen, tienen empleo y sobre todo se cubren las necesidades de las personas. Dentro de este contexto el rol del Estado y los gobiernos locales es fundamental y crítico.

Para todas las economías a nivel global, inclusive para aquellas consideradas de primer mundo o desarrolladas, el logro y mantenimiento del desarrollo social y económico es uno de sus principales objetivos y aspiraciones.

A lo largo de la historia los gobiernos de turno, tanto nacionales como subnacionales, han promovido políticas en pro de alcanzar un nivel aceptable de desarrollo, mediante el cual se garantice el bienestar de sus ciudadanos y de la población en general. En tal virtud, se han generado y se generan permanentemente esfuerzos de gestión pública con la intención de cubrir y eliminar las brechas tanto sociales como económicas.

Siendo el desarrollo una meta inherente a los gobiernos, las autoridades y quienes lideran los procesos de administración pública, deben generar y canalizar recursos para cumplir con la planificación anual y plurianual, a fin de cubrir las necesidades ciudadanas preponderantes. Justamente aquí, es donde por lo general radica el problema o la dificultad, pues en ocasiones los recursos a disposición resultan escasos o difíciles de generar.

En el Ecuador, varias pueden ser las razones o factores que influyen para que los gobiernos locales no logren un financiamiento suficiente para concretar sus planes, sin embargo, se debe destacar a una en particular, pues la gran mayoría, sufre un alto grado de dependencia de las asignaciones del Gobierno Central; en este contexto, si el Gobierno Central no efectúa dichas asignaciones, los planes y obras se paralizan o no se ejecutan. Precisamente en relación a lo mencionado, en octubre de 2020, la Asociación de Municipalidades del Ecuador AME, reclamó al gobierno central 1.200 millones de

dólares no transferidos y solicitó urgencia en el pago, debido a la necesidad de cubrir obligaciones pendientes acumuladas en la mayoría de sus miembros (Primicias 2020).

En el mismo sentido, es conveniente citar el documento elaborado por la Dirección Nacional de Síntesis Macroeconómica del Banco Central del Ecuador (2015, 9) *Estadísticas de los Gobiernos Seccionales y Provinciales en el Ecuador: 2004 - 2013*, en el cual se sostiene:

La experiencia ha demostrado que los gobiernos locales mantienen una dependencia de las transferencias que perciben por parte del PGE para financiar su gestión administrativa, situación que ha generado que la mayor parte de estas entidades no realicen esfuerzos por obtener ingresos propios que les permitan cubrir sus necesidades de funcionamiento, lo cual resulta en una actitud pasiva en torno a la decisión de incrementar los recursos de autogestión.

Lo anterior conduce a otro factor que conviene mencionar y acentúa esta dependencia, y es que los GAD demuestran además debilidades críticas en la generación y recaudación de recursos por prestaciones y servicios públicos brindados, profundizando las limitaciones presupuestarias que impiden o dificultan el cumplimiento de las obras planificadas para el bienestar ciudadano. Sumado a lo anterior y casi como un denominador común a la mayoría de gobiernos locales, se evidencian también debilidades de índole técnica por falta de preparación y fortalezas que les permitan a los GAD una estructuración sostenible de las finanzas y proyectos, como también otras por falta de organización, planificación, responsabilidad o transparencia en el manejo de los fondos públicos.

La mala o deficiente planificación y manejo de las finanzas en términos técnicos, sumado a una baja capacidad de generar ingresos y proyectos autosustentables, provoca que los gobiernos locales tengan poco o nulo acceso al financiamiento de la banca multilateral.

El análisis plasmado en estos párrafos es semejante a la realidad de muchos gobiernos subnacionales, los cuales fracasan en sus pretensiones de desarrollo por una notable dificultad de poseer recursos suficientes que les permitan materializar sus planes de gobierno.

2. Marco Teórico

Como un aporte importante al marco teórico que fundamenta la presente tesis, se encuentra el estudio denominado: *Descentralización Fiscal: Marco Conceptual*, elaborado

por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, en colaboración con la Agencia Alemana para la Cooperación Técnica del año 1993.

El citado documento, contribuye al entendimiento de los principales conceptos relativos a la descentralización fiscal y desconcentración administrativa, como también a la identificación de los problemas y beneficios que éstas acarrearán.

En este sentido, es importante partir de la definición de descentralización:

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

Cabe mencionar también que, el documento tomado como referencia, es coincidente con el presente trabajo de investigación, en señalar dentro de los beneficios de la descentralización fiscal o financiera, la importancia que pueden llegar a tener los GAD respecto del desarrollo local a través de la implementación de proyectos que generen empleo, ingresos y cubran necesidades latentes de la población. Así mismo dentro de los problemas, se señala a la dependencia financiera que las asignaciones del Gobierno Central pueden generar, como potencial causa de retrasos y afectaciones a la calidad de vida.

Otro aspecto importante que conviene destacar, es aquel mediante el cual se hace necesario fortalecer los procesos administrativos y de gestión, dentro del marco de una responsable desconcentración administrativa, aplicando buenas prácticas para el funcionamiento organizado y armónico de este tipo de instituciones

Complementariamente es válido destacar el rol del liderazgo local, el cual fomenta y sustenta su gestión, en la generación de recursos a través de proyectos y propuestas que dinamicen la economía territorial y provean de ingresos y productividad. Ideal que generalmente no se cumple y que motiva a que en el presente trabajo, se establezcan lineamientos de gestión para fortalecer las acciones que las autoridades locales pueden tomar.

Corregir las deficiencias a nivel financiero, la carencia y escasez de recursos como realidad latente a nivel territorial, es sin duda una tarea que debe ser concebida como recurrente, a fin de llevar a estas unidades de administración local a mejores resultados.

Una gestión responsable, es aquella que toma con seriedad los problemas tanto financieros, como administrativos y políticos y hace de aquellos un reto, aportando soluciones con criterio y rigor técnico.

Otros documentos que contribuyen dentro del marco teórico del presente trabajo de investigación son: A guide to multilateral development Banks de los autores Engen, Lars y Annalisa Prizzon, así como también, What should the multilateral development banks do? de los autores Buitter, Willem y Steven Fries.

Particularmente en el primer documento se realiza una descripción de los Bancos Multilaterales de Créditos partiendo del rol que los mismos cumplen, sus mandatos, misión y valores perseguidos, su participación en el financiamiento de proyectos a nivel regional, sus estructuras de gobernanza y financieras, los instrumentos financieros que ofertan, sus políticas de elegibilidad, como también la efectividad que estas entidades tienen y han tenido en el apoyo al desarrollo de las naciones a las cuales sirven.

De igual manera en el segundo documento se ha considerado para el presente estudio la caracterización de los Organismos Multilaterales de Crédito como intermediarios financieros, la descripción que se realiza acerca de sus mecanismos de selección y monitoreo como también aquellos de fortalecimiento hacia quienes brindan servicios. Todo esto con el objeto de entender mejor las actividades financieras que estas entidades realizan y las distintas formas de apoyo al desarrollo local.

3. Importancia

La presente investigación tiene como finalidad identificar cuáles son los instrumentos de crédito multilateral a los que los GAD pueden acceder a fin de cumplir con sus planes de desarrollo local y establecer una metodología, junto con un proceso técnico referencial que les permita concretar la suscripción de un contrato de crédito con garantía soberana.

A continuación, se exponen las razones que motivan a desarrollar este trabajo:

1. Los pocos recursos con los que cuentan los GAD en el Ecuador para poder cumplir con sus planes estratégicos para el desarrollo.
2. La dependencia de los GAD a las asignaciones provenientes del Presupuesto General bajo el modelo de equidad territorial.
3. La poca capacidad en la generación de recursos propios y la deficiente gestión para el cobro de los servicios públicos que brindan los GAD.

4. El desconocimiento del proceso de deuda al momento de solicitar créditos a los multilaterales a través del Ministerio de Economía y Finanzas.
5. La falta de capacidad institucional y capacidad financiera que les permita a los GAD a acceder a créditos en buenas condiciones financieras.

4. Descripción del problema

Al ser el desarrollo social y económico la meta que persiguen las autoridades públicas tanto del Gobierno Central como de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, la falta o escasez de recursos que les permitan cumplir con su planificación a corto, mediano y largo plazo, se convierte en el principal problema al momento de lograr sus objetivos.

La dependencia a las asignaciones presupuestarias por parte del Gobierno Central, los atrasos ocurridos en los últimos años en el pago de estas alícuotas y los pocos ingresos propios que generan los gobiernos subnacionales, sumado al poco o nulo acceso en algunas ocasiones a financiamiento en condiciones favorables con tasas y plazos que se ajusten a la sostenibilidad de las finanzas públicas, contribuye también a la no concreción de sus planes de desarrollo. Por lo que el presente trabajo de investigación plantea una alternativa de solución a esta problemática a través de identificar cuáles son los instrumentos de financiamiento multilateral a disposición de los GAD del Ecuador y definir la metodología y el proceso a través de cual pueden acceder a estos instrumentos; busca constituirse en un documento técnico referencial para la gestión y acceso a créditos en términos y condiciones convenientes.

5. Justificación

Dado el poco acceso a información que existe en nuestro país sobre las opciones, mecanismos e instrumentos de financiamiento público que ofrece la Banca Multilateral, es necesario elaborar un documento referencial, que pueda servir de guía para cualquier GAD del Ecuador.

La investigación que se pretende llevar a cabo, apunta a dar a conocer a los GAD, cómo acceder a un endeudamiento con los multilaterales, cuál es la metodología y el proceso para lograr la aprobación del organismo de crédito y del Ministerio de Economía y Finanzas. Este trabajo será útil para todos los GAD del Ecuador, como también para sus representantes y gestores financieros que requieren financiamiento en buenas condiciones

para ejecutar sus programas, proyectos y obras de infraestructura contenidos en sus planes maestros de desarrollo.

Actualmente no existen referencias técnicas o simplemente información respecto al acceso y gestión de los créditos con los organismos multilaterales, por ende, el estudio que se pretende efectuar, resulta un importante aporte a la gestión de financiamiento público.

6. Pregunta Central

¿Qué instrumentos de financiamiento multilateral existen a disposición de los GAD y cómo acceder a ellos?

7. Objetivo General

Identificar los instrumentos de financiamiento multilateral a los que pueden acceder de los GAD y establecer la metodología y el proceso para concretar este tipo de financiamiento.

8. Objetivos específicos

- Evidenciar la problemática de escasez de recursos y dependencia financiera que mantienen los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- Plantear como solución a la escasez de recursos, el acceso por parte de los GAD a los distintos instrumentos de financiamiento ofertados por los Organismos Multilaterales de Crédito, haciendo énfasis en los créditos mediante garantías soberanas como una alternativa altamente conveniente a las finanzas de estas entidades.
- Definir una metodología junto con un proceso técnico eficiente y eficaz, identificando los requerimientos de la legislación nacional vigente y de los Organismo Multilaterales, a fin de facilitar a los GAD el acceso a financiamiento y la suscripción de los contratos de crédito multilaterales.
- Establecer lineamientos estratégicos y buenas prácticas para la gestión de los GAD, que les permitan fortalecer sus capacidades financieras y como consecuencia fortalecer también su facilidad de acceso al financiamiento con los organismos multilaterales.

Capítulo segundo

El rol de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el desarrollo territorial y los instrumentos de crédito para el financiamiento de los GAD en el Ecuador ofertados por los organismos multilaterales

En este capítulo, se analizarán las competencias de los GAD legalmente otorgadas, se presenta el marco regulatorio que norma las asignaciones del Gobierno Central, se establece una tipificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y se analizan las asignaciones realizadas en los últimos años desde el Gobierno Central hacia los GAD. Es importante aclarar que, para los fines de la investigación, se ha considerado focalizar el análisis en los GAD Provinciales y Municipales de mayor capacidad financiera, pues al ser éstos quienes generan una cantidad de recursos considerables y ser los receptores de la mayor porción de las asignaciones del Gobierno Central, resultan más atractivos y sensibles al financiamiento multilateral.

El capítulo segundo pretende, además, establecer una pauta para que en los capítulos siguientes se puedan plantear alternativas de solución a la problemática y, sobre todo, cómo estas alternativas financieras puede resultar altamente convenientes y viables.

1. Marco Normativo aplicable a la gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados

Para establecer el marco normativo de referencia para el presente estudio, en el Anexo No. 1, se presentan las disposiciones legales que otorgan a los GAD provinciales y municipales competencias sobre el desarrollo, el cual se pretende alcanzar a través de la prestación de servicios destinados a cubrir las necesidades de la población y principalmente de la planificación anual y plurianual, la cual incluye programas y proyectos.

2. Marco Normativo aplicable a las asignaciones del Gobierno Central hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados y al endeudamiento público

En el mismo sentido que en el numeral anterior, en el Anexo No. 1 se presentan también los principales cuerpos normativos que regulan las asignaciones de recursos del

Gobierno Central, la gestión financiera de los GAD, sus planes de desarrollo e inversión y lo referente a las disposiciones regulatorias sobre el endeudamiento público.

El marco normativo incorporado en los puntos 1 y 2 del Anexo No. 1, pretende evidenciar cómo a través de las competencias legalmente otorgadas, los GAD se convierten en actores clave del desarrollo. Además, describe el sistema de asignaciones de rentas del Presupuesto General del Estado (PGE), rentas que constituyen la principal fuente de ingresos de los GAD para la ejecución de planes, programas y proyectos orientados hacia el bienestar de la población. La normativa menciona también los límites de endeudamiento que no se deberán superar para poder acceder a nuevos créditos y señala los requisitos para el otorgamiento de la garantía soberana como mecanismo de financiamiento.

Para complementar y profundizar lo señalado, en el punto 4 de este capítulo se realizará un mayor análisis del rol de los GAD y las asignaciones provenientes del Gobierno Central.

Con el fin de diferenciar por tamaño y capacidad financiera, a continuación, se establecerá una clasificación de los distintos tipos de Gobiernos Autónomos Descentralizados.

3. Tipificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados por tamaño y capacidades financieras

Para los fines del presente trabajo de investigación, es importante diferenciar los distintos tipos de GAD, mismos que dependiendo del tamaño de su población y de su nivel de ingresos han sido agrupados en categorías. La tipificación planteada pretende contribuir a establecer aquellos GAD, para los cuales el uso de mecanismos de crédito multilateral constituye una opción real, alcanzable y conveniente para los fines del desarrollo en sus territorios.

En este sentido, sustentar las capacidades financieras y las de gestión resulta determinante; sin embargo, no es una condición sine qua non, pues puede ser el caso de un GAD mediano o pequeño y de menores ingresos, que basado en las características de un proyecto y ante todo, su capacidad de confrontar las obligaciones crediticias, pueda acceder a un préstamo de ésta índole, siempre y cuando se sepa estructurar el proyecto de manera que se evidencien los flujos positivos que permitirán el repago.

En acotación a lo anterior, se debe señalar que los créditos multilaterales están a disposición de todos los gobiernos subnacionales; sin embargo, para su acceso es

necesario sustentar de manera correcta y precisa, las fortalezas financieras de quien los demandan.

Los tipos de GAD a continuación presentados, establecen un mayor nivel de sensibilidad al acceso a créditos multilaterales.

3.1 Tipos de GAD por tamaño

Según el COOTAD en su artículo 28, menciona que constituyen gobiernos autónomos descentralizados los siguientes:

- a) Los de las regiones;
- b) Los de las provincias;
- c) Los de los cantones o distritos metropolitanos; y,
- d) Los de las parroquias rurales.

A partir de esta clasificación y tomando en cuenta el número de habitantes como un factor relevante para el desarrollo, los GAD foco de este estudio, provinciales y municipales, pueden ser categorizados en grandes, medianos y pequeños conforme se detalla en la Tabla No.1:

Tabla No. 1
Tipos de GAD por tamaño

| Tamaño | Número de Habitantes | |
|----------|----------------------|---------------------|
| | Cantones | Provincias |
| Pequeños | 0 – 49.999 | 0 – 199.999 |
| Medianos | 50.000 – 199.999 | 200.000 – 499.999 |
| Grandes | 200.000 en adelante | 500.000 en adelante |

Fuente: Proyecciones Poblacionales Cantonales y Provinciales 2010-2020 (INEC 2013)
Elaboración propia

En el Anexo No. 2 se detalla la clasificación de los GAD provinciales y municipales basada en las categorías señaladas.

3.2 Tipos de GAD según ingreso por asignaciones del Presupuesto General del Estado durante el periodo 2015 - 2018.

Otro factor importante para diferenciar a los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales y municipales, que determina sus capacidades financieras, es su nivel de ingresos por asignaciones. Para el objeto del análisis se han considerado

los ingresos durante el periodo 2015 – 2018, no se incluyen al año 2019 ni 2020 pues el Ministerio de Economía y Finanzas no ha oficializado aún estos datos. La clasificación según su nivel de ingreso se detalla en la Tabla No.2:

Tabla No. 2
Tipos de GAD por nivel de ingresos

| Tamaño | Monto de asignación del Presupuesto general de Estado (Montos en millones de dólares de los Estados Unidos de América) | |
|--------|---|-------------------------------|
| | Municipales 2015-2018 | Provinciales 2015-2018 |
| Bajo | 0 – 20.000.000,00 | 0 – 60.000.000,00 |
| Medio | 20.000.001,00 – 59.999.999,99 | 60.000.001,00 – 99.999.999,99 |
| Alto | 60.000.000,00 en adelante | 100.000.000,00 en adelante |

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas
Elaboración propia

En el Anexo No. 2 se detalla la clasificación de los GAD según su nivel de ingreso dentro del periodo 2015 - 2018.

Como se sostuvo anteriormente, la intención de establecer estas categorías es determinar aquellos GAD con mayor susceptibilidad al financiamiento multilateral, pues de la totalidad de GAD provinciales y municipales en el Ecuador, solamente aquellos dentro de la categoría *Grandes* y con niveles de ingreso considerados altos, poseen mayores capacidades financieras y, por ende, pueden optar más fácilmente por esta alternativa de crédito.

Es importante señalar, que lograr financiamiento no es una exclusividad de los GAD grandes o de mayores ingresos, pues la banca de desarrollo nacional cubre y sirve a las necesidades de financiamiento de la totalidad de Gobiernos Autónomos Descentralizados, sin perjuicio de su tamaño o su nivel de ingresos.

4. Perfil de los Gobiernos Autónomos Descentralizados para el acceso a Créditos Multilaterales.

Fundamentado en la tipificación realizada en los párrafos anteriores, el presente trabajo de investigación busca establecer un perfil de Gobiernos Autónomos Descentralizados con mayor capacidad de acceso a los créditos multilaterales, el perfil identificado considera los siguientes aspectos clave:

Nivel de Ingresos Anual: Superiores a USD \$ 60.000.000,00 dólares

Tamaño Poblacional: Superior a 200.000 habitantes

Otros Aspectos Clave:

- Capacidad y madurez financiera: Poder demostrar una gestión de las finanzas locales planificada y estructurada, en la cual exista priorización de las inversiones y el gasto, como también se evidencien capacidades para generar otros ingresos y una adecuada recuperación de los mismos. La entidad debe demostrar que maneja sus recursos de manera responsable y eficiente. La auto sustentabilidad financiera debe ser una realidad o en su defecto una meta en proceso de la gestión descentralizada.
- Rigor técnico en las propuestas y proyectos a financiar: Para la presentación de proyectos y requerimientos financieros a los Organismos Multilaterales de Crédito, la entidad solicitante deberá demostrar que su proyecto o propuesta cuenta con estudios de calidad, correctamente elaborados y justificados tanto en lo técnico, jurídico, social, económico financiero y ambiental, en este sentido se deberá garantizar la factibilidad de la propuesta y que la misma cuente con el aval de un grupo profesional con la experiencia y experticia necesaria para realizarlos.
- Calidad en la gestión por procesos: Otro factor importante es que los Gobiernos Autónomos Descentralizados cuenten con procesos estructurados de gestión. La estructuración de proceso debe garantizar la calidad en lo que se realiza y ejecuta, a través una evaluación recurrente se deberá dar cuenta que los procesos son monitoreados, medidos y corregidos.
- Liderazgo y talento humano con capacidades técnicas: El liderazgo es la base de la gestión institucional, aporta la guía para el accionar de todos quienes conforman la organización. El liderazgo marca el paso de la planificación y establece los puentes con otros actores que facilita el logro de metas trazadas. Adicionalmente y para apuntalar el liderazgo requerido, contar con talento humano capacitado que responda a las exigencias técnicas es otro aspecto a cultivar y demostrar al momento de buscar un crédito multilateral. Aquellos GAD mejor dotados de personal idóneo, son quienes logran presentar con fundamentos los proyectos y por ende acceden con mayor facilidad y agilidad a los créditos pretendidos.

Si bien el perfil descrito genera una mayor opción de apertura al crédito multilateral, es necesario aclarar, que acceder a este tipo de préstamos depende fundamentalmente de la capacidad de repago que pueda tener el proyecto al cual se dirigirá el financiamiento, es decir, puede darse el caso en el cual un GAD con un ingreso anual menor a los USD \$60.000.000,00 y una población menor a 200.000 habitantes, desarrolle y presente un proyecto con estudios e indicadores financieros sumamente sólidos, que evidencien un flujo de recursos suficiente para cubrir con las obligaciones crediticias, consecuentemente, existe una alta probabilidad de que en este caso hipotético se llegue contar con este tipo de recursos.

5. Rol de los GAD en el desarrollo territorial, análisis del sistema de asignaciones

5.1 Rol de los GAD en el desarrollo territorial

Del marco normativo expuesto en el numeral 1 de este capítulo, se desprende que tanto la Constitución de la República como el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, otorgan competencias hacia los GAD, las cuales para fines del presente estudio se pueden enmarcar dentro de las siguientes macro responsabilidades:

- Desarrollo territorial: Para lo cual se dispone que los GAD estructuren planes de ordenamiento territorial, planes anuales o plurianuales de desarrollo, planes de inversión, programas y proyectos.
- Satisfacción de las necesidades de la población: a través de la prestación de servicios públicos de agua potable, alcantarillado, saneamiento, luz eléctrica, uso del suelo, vialidad, tránsito, equipamiento de salud y educación y cuidado ambiental como los principales, más otros que les hayan sido legalmente delegados.
- Sostenibilidad y autonomía financiera: Mediante contribuciones, la recaudación por la prestación de servicios públicos y el uso del endeudamiento como herramienta financiera.

Las macro responsabilidades citadas, establecen el rol fundamental de los GAD en el desarrollo local, pues en base a ellas, estos organismos están obligados a garantizar derechos fundamentales y cubrir las necesidades de la población.

En tal virtud, es un requerimiento que los GAD deban definir las acciones correspondientes y las medidas pertinentes en pro del bienestar y calidad de vida de la ciudadanía. Dichas acciones y medidas generalmente son plasmadas en los planes de

desarrollo, planes de ordenamiento territorial o planes de inversión, los cuales demandan presupuesto y la financiación del mismo. Como se sostuvo al inicio de este capítulo, es justamente esta gestión presupuestaria y financiera la que presenta dificultades debido a que los recursos a disposición de los GAD son escasos. Surge en consecuencia una necesidad de gestionar el presupuesto de manera tal, que los planes estructurados puedan contar con el financiamiento requerido.

Como se expondrá en los capítulos siguientes, ante esta problemática de recursos escasos, se plantea como alternativa el acceso a créditos de la banca multilateral a través de ciertos instrumentos financieros, que por su naturaleza y características resultan muy favorables y apropiados para los fines del desarrollo territorial.

5.2 Sistema de asignaciones del Presupuesto General del Estado a los Gobiernos Autónomos Descentralizados

La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 271 determina que “Los gobiernos autónomos descentralizados participarán de al menos el quince por ciento de ingresos permanentes y de un monto no inferior al cinco por ciento de los no permanentes correspondientes al Estado central [...]”, y que las mismas se sujetarán a las disposiciones que establezca la ley correspondiente.

Con base en lo anterior, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, definió en su artículo 192, que “Los Gobiernos Autónomos Descentralizados participarán del veintiuno por ciento (21%) de ingresos permanentes y del diez por ciento (10%) de los no permanentes del presupuesto general del Estado [...]”.

Adicionalmente se estableció que para la determinación de los montos por asignaciones se deberá aplicar la siguiente fórmula de cálculo (EC 2010, art. 194):

$$R_i = \left(\sum_j^7 = 1 Z_{ji} \times \frac{M_j}{K_j} \right) \times P_i$$

Donde:

- “i: Índice que representa al gobierno autónomo al que se le aplica la fórmula.
- j: Índice que representa cada uno de los criterios establecidos en la Constitución.
- R_i: Monto que recibe el gobierno autónomo descentralizado i.

- Z_{ji} : Dato correspondiente al gobierno autónomo descentralizado i , para el criterio j .
- P_i : Población ponderada del territorio del gobierno autónomo descentralizado i .
- M_j : Monto total a repartir en el criterio j .
- K_j : Valor constante que permite que el total de asignaciones a los gobiernos autónomos descentralizados sea igual al monto total a repartirse [...]”.

Por su parte, como se puede apreciar en la Tabla No.3, para el cálculo del factor j (Índice que representa cada uno de los criterios establecidos en la Constitución), se consideran los siguientes criterios y su ponderación:

Tabla No. 3
Criterios de distribución de las asignaciones a GAD

| Criterios de Distribución | Nivel de Gobierno | | |
|---|-------------------|--------|------------|
| | Provincia | Cantón | Parroquial |
| Tamaño de la población | 10% | 10% | 15% |
| Densidad poblacional | 14% | 13% | 15% |
| Necesidades Básicas Insatisfechas | 53% | 50% | 50% |
| Logros en mejoramiento de niveles de vida | 5% | 5% | 5% |
| Esfuerzo Fiscal* | 2% | 6% | 0% |
| Esfuerzo Administrativo | 6% | 6% | 5% |
| Cumplimiento de metas | 10% | 10% | 10% |

Fuente: COOTAD

Elaboración propia

Con respecto a la distribución de las asignaciones, el COOTAD establece que las mismas se repartirán conforme se expone en la Figura 1, de la siguiente manera:

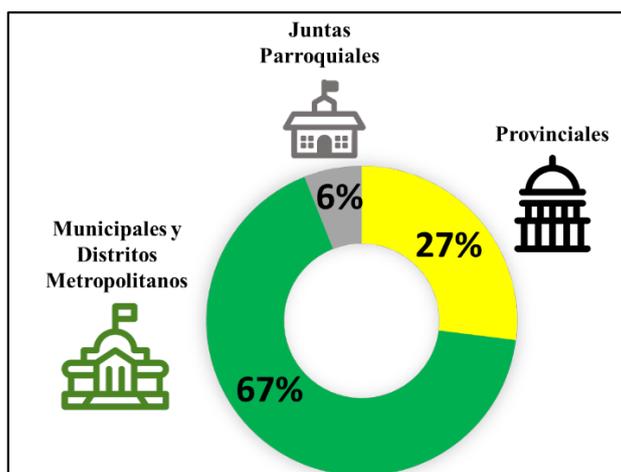


Figura 1. Distribución Porcentual de las Asignaciones por Tipo de GAD

Fuente: COOTAD

Elaboración propia

Según la metodología de cálculo establecida en el COOTAD, los factores poblacionales y de satisfacción de necesidades de la población son los de mayor importancia para la distribución de asignaciones. En base a esto, en el siguiente numeral se expondrá para el periodo 2015 – 2018, cuáles fueron los montos totales de asignación y qué GAD fueron los receptores de la mayor cantidad de estos.

6. Asignaciones del Gobierno Central a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales durante el periodo 2015 – 2018

Con base a la aplicación del sistema de asignaciones descrito en el punto anterior, la distribución de la misma hacia los GAD, tanto provincial como municipal, durante el periodo 2015 – 2018 se detallan en la Tabla No. 4:

Tabla No. 4
Asignaciones por Modelo de Equidad Territorial 2015-2018
(Montos expresado en millones de dólares de los Estados Unidos de América)

| Años | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---------------------|---------|---------|---------|---------|
| Municipales | 2.179,5 | 1.690,8 | 1.820,6 | 2.007,6 |
| Provinciales | 878,3 | 681,4 | 733,7 | 809,0 |

Fuente: Ministerio de Finanzas
Elaboración propia

Como se puede apreciar en la Figura 2, el Estado ecuatoriano destinó en promedio USD 2.700 millones de los Estados Unidos de América por concepto de asignaciones a los GAD Provinciales y Municipales, durante el periodo 2015 – 2018.

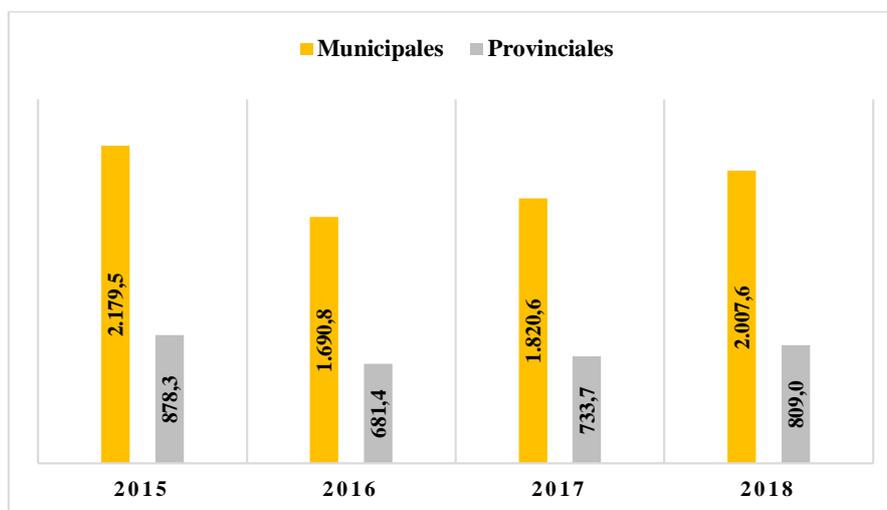


Figura 2. Total de Asignaciones 2015-2018 GAD Municipales y Provinciales

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas
Elaboración propia

De dichas asignaciones, los GAD municipales con ingresos por asignación altos, durante el periodo 2015 - 2018 se detallan en la Tabla No.5.

Tabla No. 5
GAD Municipales con Ingresos por Asignación Altos 2015-2018
 (Montos expresado en millones de dólares de los Estados Unidos de América)

| GAD | Monto |
|---------------|---------|
| Quito | 1.247,7 |
| Guayaquil | 1.084,0 |
| Cuenca | 201,3 |
| Santo Domingo | 157,8 |
| Ambato | 141,3 |
| Machala | 114,8 |
| Portoviejo | 104,1 |
| Loja | 92,8 |
| Duran | 91,8 |
| Manta | 89,3 |
| Riobamba | 84,4 |
| Ibarra | 80,0 |
| Latacunga | 73,7 |
| Lago Agrio | 72,8 |
| Esmeraldas | 71,9 |
| Quevedo | 71,4 |
| Milagro | 71,4 |
| Santa Elena | 68,9 |
| Babahoyo | 67,1 |
| Quininde | 65,9 |
| Chone | 61,7 |

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas
 Elaboración propia

En el Ecuador existen 21 GAD municipales con niveles de ingresos altos, los cuales pueden ser sujetos de crédito multilateral. Un dato que se destaca en la Tabla No.5, es que, dentro de este grupo, los GAD de Quito y Guayaquil constituyen el 56% de las asignaciones del periodo.

Por otro lado, con respecto a los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales, en la Tabla No. 6 se presentan los que son considerados de ingresos altos por asignación:

Tabla No. 6
GAD Provinciales Ingresos por Asignación Altos 2015-2018
 (Montos expresado en millones de dólares de los Estados Unidos de América)

| GAD | Total |
|------------|-------|
| Guayas | 566,9 |
| Pichincha | 347,2 |
| Manabí | 304,4 |
| Los Ríos | 174,9 |
| Azuay | 131,7 |
| Esmeraldas | 131,6 |
| El Oro | 129,9 |
| Loja | 117,5 |
| Chimborazo | 105,2 |
| Tungurahua | 101,5 |
| Cotopaxi | 100,7 |

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas
 Elaboración propia

De la Tabla No. 6 se establece que 11 GAD provinciales cuentan con capacidades para acceder a los créditos de los organismos multilaterales. Si se considera a los GAD Municipales y Provinciales, en el Ecuador 56 de estos organismos, pueden incorporar los instrumentos de crédito de la banca multilateral dentro de su estructura financiera.

Además del nivel de ingresos, es importante señalar que, para algunos GAD, es necesario iniciar procesos de fortalecimiento institucional, a fin de que previo a la solicitud de un crédito de esta índole, se mejore el manejo técnico de la planificación, presentación de programas y proyectos, y, sobre todo, la generación de ingresos y su recaudación.

6.1 Grado de dependencia de los GAD respecto de las asignaciones del Gobierno Central.

Como se mencionó anteriormente, existe un alto grado de dependencia de los GAD respecto de las asignaciones del Gobierno Central y en este sentido, es pertinente considerar lo establecido en el documento elaborado por la Dirección Nacional de Síntesis Macroeconómica del Banco Central del Ecuador (2015) *Estadísticas de los Gobiernos Seccionales y Provinciales en el Ecuador: 2004 - 2013*, en el cual se desarrolla un indicador de dependencia de los GAD a las asignaciones del Presupuesto General del Estado, que para el periodo en mención se observan en la Figura 3:

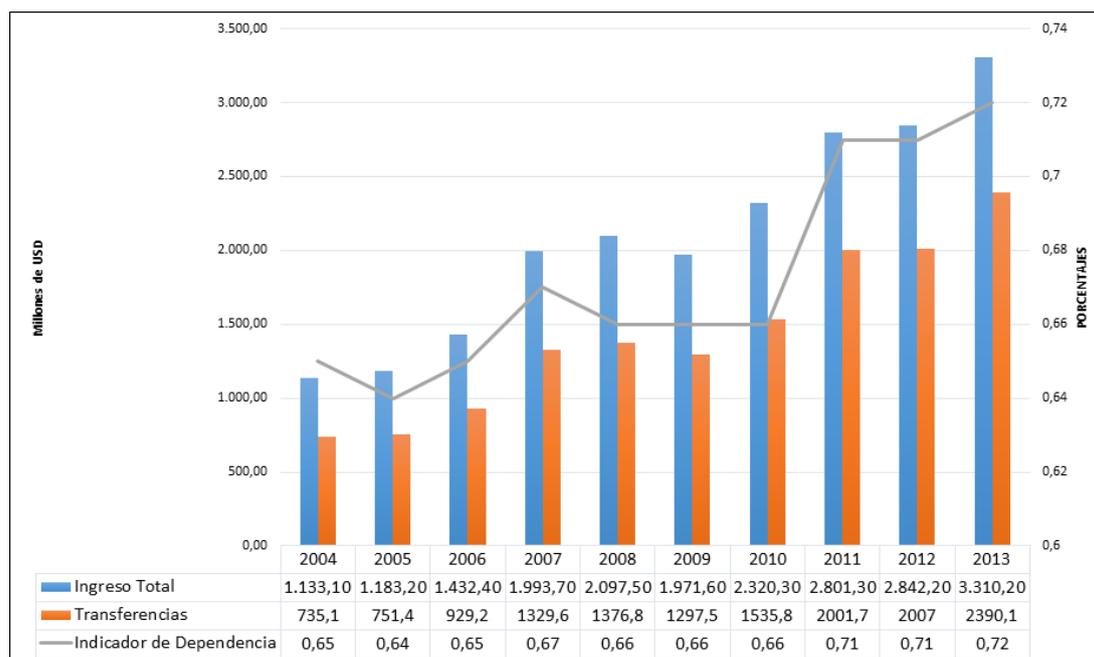


Figura 3. Indicador de dependencia de las asignaciones del PGE 2004 - 2013

Fuente: Dirección Nacional de Síntesis Macroeconómica Banco Central del Ecuador

Elaboración propia

El Indicador de Dependencia, relaciona las asignaciones o transferencias del PGE con el total de ingresos que estas entidades perciben, llegando a establecer que durante el periodo 2004 – 2013, la dependencia que mantenían los gobiernos territoriales respecto de estos recursos alcanzaron niveles superiores al 60% en la mayoría de los casos y años. Situación que se ha mantenido de manera casi invariable en los últimos períodos, afirmación que podemos corroborar con información del boletín financiero publicado por el Banco de Desarrollo del Ecuador en donde se actualiza este nivel de dependencia hasta el año 2017. (Banco de Desarrollo del Ecuador B.P. 2020).

Lo expuesto en la Figura 3 corrobora lo ya sostenido y da forma a la problemática financiera que confrontan los GAD, que como se puede apreciar, el grado de dependencia de las asignaciones del PGE es importante y a su vez una dificultad, pues vuelve vulnerable la gestión a los cambios y dificultades que pueden tener los ingresos en las arcas fiscales y a las variaciones de la economía, sobre todo si se considera además, que la mayoría de los gobiernos subnacionales mantienen un nivel de pasividad productiva que les dificulta obtener otros recursos por autogestión, lo cual incrementa el riesgo y limita el acceso a otras fuentes financieras.

El fortalecimiento institucional es por ende una necesidad prioritaria pues a través de él, se puede mitigar la dependencia evidenciada y abrir nuevos espacios para el flujo positivo de recursos para el desarrollo, tanto en el capítulo 3 como en el 4 se realizará un

análisis al respecto y se plantearán algunas medidas de fortalecimiento que impactan también en lo financiero.

7. Los instrumentos de crédito para el financiamiento de los GAD en el Ecuador ofertados por los organismos multilaterales

En los puntos precedentes de este mismo capítulo se evidenció el rol fundamental que cumplen los gobiernos locales en el desarrollo de sus territorios y se mencionó que a través de su gestión es posible incrementar el bienestar de la población, otorgándole prestaciones y servicios que cubran sus necesidades y mejoren su calidad de vida.

Se expuso también que, pese a dicho rol, a lo largo del territorio nacional se puede observar que el mismo no siempre se cumple a cabalidad, pues la mayoría de gobiernos locales dependen en un alto grado de las asignaciones del Gobierno Central y cuando estas asignaciones no llegan o no alcanzan, la escasez de recursos hace que los planes locales se vean frustrados y se dejen insatisfechas muchas de las necesidades ciudadanas.

Ante esta realidad surgen algunas interrogantes: ¿Cómo afrontar la problemática?, ¿Qué hacer desde lo financiero para solventar el desarrollo económico y social, dado que comúnmente no se cuenta con los recursos deseados?, ¿Qué opciones de financiamiento existen?, o más específicamente ¿Cómo podrían los GAD acceder a los instrumentos de crédito multilaterales?, ¿Qué instrumentos de crédito multilateral son los más beneficiosos? El presente capítulo pretende dar respuesta a estas preguntas planteando a los organismos multilaterales de crédito, como una alternativa para fortalecer la estructura financiera de los gobiernos locales, alternativa que por su naturaleza ha contribuido a alcanzar el desarrollo territorial en muchos países.

Poner en práctica una adecuada planificación financiera que equilibre tanto los ingresos por asignaciones y recaudación, como los fondos provenientes de créditos, es primordial para cualquier gobierno que pretenda tener éxito en su gestión. En el numeral 3 de este capítulo se clasificaron los distintos tipos de Gobiernos Autónomos Descentralizados, por el tamaño de su población y en base al volumen de fondos que reciben por asignaciones del Gobierno Central, esta clasificación tuvo como objeto evidenciar aquellos GAD provinciales o municipales que por sus condiciones financieras tienen mayor susceptibilidad de acceder a la alternativa e instrumentos de crédito multilateral.

Desde sus inicios a mediados del siglo pasado, la Banca Multilateral juega un papel clave en el desarrollo de los países, pues aporta recursos que han permitido la

realización de obras y proyectos para cubrir las necesidades básicas de la población, generar producción y productividad, impulsar los distintos sectores económicos, combatir la pobreza y disminuir las brechas sociales, entre otros beneficios de relevancia que resultan destacables dentro de su rol.

Dentro de la región la Banca Multilateral se convierte en un socio estratégico y trascendental de la gestión pública tanto a nivel central como local o territorial, son muchos los ejemplos mediante los cuales se pueden evidenciar los beneficios de esta asociación: plantas de agua potable, carreteras, puertos, aeropuertos, obras de transporte, proyectos turísticos y productivos, proyectos habitacionales, son solo algunos de ellos.

En el presente capítulo, se lleva a cabo un análisis sobre el rol de la banca multilateral en el desarrollo a los todos los niveles de gobierno, se presentan los principales bancos multilaterales y aquellos con mayor presencia en el Ecuador al mantener las carteras de crédito más grandes, se exponen los principales instrumentos de financiamiento ofertados por estos organismos crediticios, se enfatiza en los préstamos con garantía soberana por ser los instrumentos de financiamiento más convenientes, y finalmente se analizan las principales deficiencias y dificultades que presentan los GAD para acceder a los préstamos con aval del gobierno central.

La intención de resaltar los préstamos con garantía soberana, es evidenciar cómo ésta alternativa crediticia constituye por sus características la mejor opción, sus términos y condiciones financieras facilitan el repago de la obligación y el riesgo compartido entre el prestatario y el garante brinda mayor seguridad al prestamista al momento de aprobar el crédito.

Lo abordado en estos dos primeros capítulos determina el contexto mediante el cual, en el tercero se pretende establecer un proceso para los GAD, que facilite y aporte a la contratación de deuda con la banca multilateral.

7.1 Principales Bancos Multilaterales y su rol en el desarrollo social y económico a nivel global.

En 1944 los acuerdos de Bretton Woods, marcaron el inicio de la Banca Multilateral de Crédito al crear el primer organismo con estos fines, el Banco Mundial, en ese momento denominado Banco Internacional para la Reconstrucción y Fomento, cuyo objetivo en primera instancia fue reconstruir la economía global de los embates y destrucción que en esos momentos generaba la segunda guerra mundial. A partir de este

acontecimiento y con fines similares, en las diferentes regiones y continentes se fundaron otras entidades crediticias creadas para apoyar el desarrollo.

Para entender el rol de la banca multilateral con relación al desarrollo económico y social, es importante considerar cuáles son los mandatos que guían su gestión. En la Tabla No. 7 se sintetizan los mandatos y misión de los principales bancos multilaterales de crédito a nivel global.

Tabla No. 7
Mandatos de los Principales Bancos Multilaterales de Crédito

| |
|--|
| Banco Africano de Desarrollo (AfDB): Desarrollo económico sostenible y progreso social de sus miembros regionales, individual y conjuntamente. |
| Fondo Árabe para el Desarrollo Económico y Social (AFESD): Financiación de proyectos de desarrollo económico y social en los estados árabes. |
| Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB): Desarrollo económico sostenible, creación de riqueza y mejora de la conectividad de infraestructura en Asia, y promoción de la cooperación y asociación regional para abordar los desafíos del desarrollo. |
| Banco Asiático de Desarrollo (AsDB): Promover el crecimiento económico y la cooperación en Asia y el Lejano Oriente y contribuir a la aceleración del proceso de desarrollo económico de los países miembros en desarrollo de la región, colectiva e individualmente. |
| Banco Árabe para el Desarrollo Económico en África (BADEA): Contribución a la cooperación económica, financiera y técnica entre países africanos y árabes. |
| Banco de Desarrollo de África Occidental (BOAD): Promoción del desarrollo equilibrado de los Estados miembros y contribución para lograr la integración económica en África occidental. |
| Banco de Comercio y Desarrollo del Mar Negro (BSTDB): Contribución al proceso de transición de los países miembros hacia la prosperidad económica. |
| Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE): Promoción de la integración económica y el desarrollo económico y social equilibrado. |
| Banco de Desarrollo del Caribe (CDB): Contribución al crecimiento económico y al desarrollo de los países miembros en el Caribe y al fomento de la cooperación económica y la integración entre ellos. |
| Organización de Cooperación Económica Banco de Comercio y Desarrollo (ETDB): Expansión del comercio intrarregional y aceleración del desarrollo económico de los miembros de la Organización de Cooperación Económica. |
| Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA): Movilización de recursos adicionales que se pondrán a disposición en condiciones favorables para el desarrollo agrícola en los países miembros en desarrollo. |
| Banco Islámico de Desarrollo (IsDB): Apoyo al desarrollo económico y al progreso social de los países miembros y las comunidades musulmanas, tanto individual como conjuntamente, de conformidad con los principios de la Shari'ah. |
| Nuevo Banco de Desarrollo (NDB): Movilización de recursos para proyectos de infraestructura y desarrollo sostenible en Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (BRICS) y otras economías emergentes. |

| |
|---|
| Fondo de la OPEP para el Desarrollo Internacional (OFID): Refuerzo de la cooperación financiera entre los miembros de la OPEP y los países en desarrollo a través del apoyo financiero para ayudar a estos últimos en términos apropiados en sus esfuerzos de desarrollo económico y social. |
| Banco de Comercio y Desarrollo de África Oriental y Meridional (TDB): Promoción del desarrollo económico y social de los países miembros y el desarrollo del comercio entre ellos. |
| Banco de Desarrollo de África Oriental (EADB): Promoción del desarrollo de la región. |
| Banco Europeo para la Reconstrucción y Desarrollo (BERD): Apoyo a la transición hacia una economía de mercado sostenible que funcione bien y la promoción de iniciativas privadas y empresariales en los países de Europa Central y Oriental. |
| Banco de Desarrollo Euroasiático (EDB): Fortalecimiento y desarrollo de las economías de mercado en los países miembros y mejora del comercio y la integración económica entre ellos. |
| Banco Internacional de Inversiones (IIB): Banco Internacional de Inversiones: IIB se especializa en el financiamiento de mediano y largo plazo de proyectos destinados a apoyar el desarrollo económico de sus estados miembros y que tengan un impacto social, económico y ambiental positivo significativo. El Banco ofrece financiamiento directo y otorga préstamos en asociación con otras instituciones financieras, así como a través de bancos asociados. |
| Asociación Internacional de Fomento - Grupo del Banco Mundial (IDA): Promoción del desarrollo económico, aumento de la productividad y, por lo tanto, el aumento del nivel de vida en las áreas menos desarrolladas del mundo incluidas en la membresía de la Asociación. |
| Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento - Grupo del Banco Mundial (BIRF): Reconstrucción y desarrollo de territorios de miembros facilitando la inversión de capital con fines productivos; promoción de la inversión extranjera privada y, cuando el capital privado no está disponible en términos razonables, complementando la inversión privada al proporcionar, en condiciones adecuadas, financiamiento para fines productivos con capital propio del Banco, fondos recaudados por el Banco y sus otros recursos. |
| Banco Europeo de Inversiones (IEB): Contribución al desarrollo equilibrado y constante del mercado común en interés de la comunidad. |

Fuente: A Guide to Multilateral Development Banks, Lars Engen y Annalisa Prizzon, 2018
Elaboración propia

Se encuentra coincidencia en que todos estos organismos buscan contribuir a erradicar la pobreza extrema, fomentar sociedades con mayor equidad y promover el desarrollo compartido.

7.2 Bancos Multilaterales con mayor presencia en el Ecuador

Siendo para el Ecuador como para el resto de países de Latinoamérica y el Caribe, los bancos multilaterales más representativos, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco de Desarrollo de América Latina y el Banco Mundial, a continuación, se resalta la misión o mandatos de estas entidades:

Banco Interamericano de Desarrollo (BID): “Trabajamos para mejorar la calidad de vida en América Latina y el Caribe. Ayudamos a mejorar la salud, la educación y la infraestructura a través del apoyo financiero y técnico a los países que trabajan para reducir la pobreza y la desigualdad. Nuestro objetivo es alcanzar el desarrollo de una manera sostenible y respetuosa con el clima [...]”. Los temas actuales prioritarios del Banco incluyen tres retos de desarrollo – inclusión social e igualdad, productividad e innovación e integración económica – y tres temas transversales – igualdad de género y diversidad, cambio climático y sostenibilidad ambiental, y capacidad institucional y estado de derecho. (BID 2021, párr. 1)

Banco de Desarrollo de América Latina (CAF): “Promovemos un modelo de desarrollo sostenible mediante crédito, recursos no reembolsables y apoyo en la estructuración técnica y financiera de proyectos de los sectores público y privado de América Latina [...]”. (CAF 2021, párr. 1)

Banco Mundial: Poner fin a la pobreza extrema y Promover la prosperidad compartida (Fomentar el aumento de los ingresos del 40 % más pobre de la población en todos los países). (Banco Mundial 2021, párr. 3)

De lo expuesto se puede extraer que el rol de la Banca Multilateral de Crédito a nivel global respecto del desarrollo económico y social, se circunscribe dentro de los siguientes aspectos:

- Erradicar y luchar contra la pobreza.
- Mejorar la calidad de vida de la población de los países miembros.
- Cubrir las necesidades básicas de la población.
- Promover el desarrollo económico y social sostenible.
- Desarrollar infraestructura productiva regional y local.
- Incrementar la productividad.
- Apoyar la innovación.
- Desarrollo con conciencia ambiental.
- Apoyar la equidad de género y disminuir las desigualdades sociales.
- Integración y cooperación regional.
- Generar riqueza.
- Promover el crecimiento económico.
- Proveer asistencia técnica a los países miembros o prestatarios.
- Mejorar la salud y la educación en los países asistidos.

- Promover el desarrollo agrícola.

7.3 Montos de las carteras que mantienen los bancos multilaterales en el Ecuador

Como se sostuvo a inicios del presente capítulo, el aporte de los Organismos Multilaterales de Crédito a nivel global y regional ha sido sustancial y de notable importancia; el Ecuador no es una excepción al respecto, en el país varios son los Organismos Multilaterales de Crédito que operan, sin embargo, dentro de ellos existen algunos que han aportado mayores recursos durante los últimos 5 años.

Según datos del Ministerio de Economía y Finanzas, en la Tabla No. 8 se muestra para cada Organismo Multilateral de Crédito, el monto total de financiamiento para el Ecuador durante el período 2015 -2019.

Tabla No. 8
Principales Carteras de Crédito Multilateral
(Expresado en millones de USD)

| Organismo Multilateral de Crédito | Total OMC 2015 – 2019 |
|---|-----------------------|
| Banco Interamericano de Desarrollo (BID) | 3.989,8 |
| Corporación Andina de Fomento (CAF) | 2.615,6 |
| Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) | 1.967,1 |
| Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) | 683,3 |
| Banco Europeo de Inversiones (BEI) | 394,6 |
| Instituto de Crédito Oficial del Reino de España (ICO) | 203,6 |
| Kreditansalt Fur Wiederaufbau, Banco de Desarrollo para la Reconstrucción (KfW) | 100,0 |
| Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) | 52,5 |
| Total General | 10.006,5 |

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas
Elaboración propia

7.4 Instrumentos de crédito más comunes para el financiamiento público ofertados por los organismos multilaterales de crédito.

Dependiendo de su naturaleza y de los objetivos perseguidos, los Bancos Multilaterales de Crédito ofertan una variada cartera de productos; en los siguientes párrafos se describe brevemente en qué consiste cada uno de estos instrumentos de financiamiento ofertados por los principales Organismos Multilaterales de Crédito.

Si bien no son citas textuales, los conceptos han sido contruidos y adecuados en base a lo que algunos organismos multilaterales publican respecto a sus productos y servicios en sus portales institucionales.

Préstamos: Son utilizados para financiar programas y proyectos, la mayoría de operaciones de la Banca Multilateral de Crédito se realizan a través de este instrumento. Los préstamos de la Banca Multilateral de Crédito pueden ser de índole privado hacia empresas que requieren y califican para este tipo de productos de crédito o de índole pública a gobiernos centrales, sub nacionales y empresas dentro de este sector. Los préstamos al sector público constituyen el rubro más representativo para la banca multilateral.

Subvenciones: Conocidos también como préstamos no reembolsables, son fondos que pueden provenir íntegramente de los recursos del Banco Prestamista o en su defecto, de entidades que en la colaboración del Organismo Multilateral de Crédito entregan estos recursos a un beneficiario. Las subvenciones pueden ser otorgadas tanto para empresas del sector privado como a entidades del sector público. Las condiciones, términos y el acceso a este tipo de recursos dependen de las políticas de cada multilateral para cada caso. La cooperación no reembolsable en su gran parte está destinada a favorecer requerimientos del sector público.

Líneas de Crédito: “Las líneas de crédito son una facilidad que se otorga a un prestatario hasta por un límite determinado y que le permite, durante el período de vigencia, solicitar el financiamiento de varias operaciones de naturalezas semejantes e independientes. El monto de la línea de crédito y las condiciones de cada operación son establecidos por cada organismo multilateral. Las líneas de crédito pueden ser de corto plazo (menor o igual a 1 año), mediano plazo (mayor a 1 año y menor a 5 años) y de largo plazo (mayor a 5 años)”. (CAF 2021, párr. 1) Al igual que los préstamos, las líneas de crédito pueden ser de riesgo soberano y de riesgo no soberano, es decir, que cuentan con garantía del Gobierno Central o que no cuentan con ella. Adicionalmente y en algunos casos, el organismo multilateral de crédito puede fungir como un banco de segundo piso, otorgando líneas de crédito a otras instituciones financieras de desarrollo, la banca comercial privada o empresas calificadas, a fin de que éstas ofrezcan financiamiento a grupos específicos según sea el caso y la necesidad. Entre las ventajas que ofrece esta modalidad de crédito se encuentra el contar con un cupo de financiamiento bajo un mismo acuerdo, que puede ser utilizado en diferentes operaciones a elegir.

Asistencias Técnicas: “Para el fortalecimiento institucional, transferencia de conocimientos y estudios, diagnósticos, estudios de pre-inversión, estudios sectoriales, formulación y preparación de proyectos”. (BID 2021, párr. 1) Las asistencias técnicas pretenden generar mayores fortalezas en los beneficiarios a fin de que a través de las mismas se mejore la gestión administrativa, financiera, política o de otra índole, según sea el requerimiento. Las asistencias técnicas pueden también ser realizadas con fondos reembolsables.

Garantías: La Banca Multilateral de Crédito “ofrece garantías a préstamos otorgados por instituciones financieras privadas que apoyan proyectos del sector público. Las garantías buscan cubrir aquellos riesgos que el sector privado no está dispuesto a absorber o manejar”. Las garantías suelen ser parciales o contra riesgo político en las cuales se comparte el riesgo entre el organismo multilateral de crédito y el prestamista privado. Las garantías contribuyen a mejorar la calificación de riesgo crediticio. (BID 2021, párr. 1)

Operaciones de Capital: “Comprende la adquisición de acciones ordinarias, acciones preferenciales o participaciones en el capital social, así como títulos de deuda subordinada, convertible, u otros instrumentos similares, en empresas, fondos, o instituciones financieras públicas, privadas o mixtas y vehículos financieros de propósito especial. Estas inversiones de capital generalmente se realizan en áreas estratégicas con el objeto de apoyar el desarrollo y el crecimiento de empresas en los países miembros, y sus participaciones en los mercados de valores. Estas operaciones permiten a inversionistas contar con recursos y con el soporte de una institución financiera multilateral, que a su vez sirve de agente catalizador en la atracción de los recursos requeridos por la empresa, fondo o institución financiera”. (CAF 2021, párr. 1)

7.5 Instrumentos de Crédito con Garantía Soberana

Los préstamos y líneas de crédito con garantía soberana son instrumentos crediticios que cuentan con la participación del Gobierno Central como garante. Financieramente esta participación genera una mayor cobertura de riesgo para el prestamista, lo cual ocasiona que el crédito se efectúe en mejores términos y condiciones, principalmente tasas de interés más bajas y plazos más largos.

Una mejor asignación y gestión de riesgos a través de esta opción crediticia, conlleva implícito también, una menor necesidad de fondos para devengar la deuda, lo cual dentro del ámbito público constituye un factor crítico, pues los recursos excedentes

podrían ser destinados a cubrir otras necesidades, incrementándose así las capacidades de ejecución de obras y planes para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

A continuación, se listan las principales ventajas de este tipo de operaciones de crédito:

- Tasas de interés más bajas
- Flexibilidad de crédito acorde al perfil de deuda del prestatario
- Plazos de pago con periodo de gracia y a términos más prolongados
- Menor riesgo de no pago del crédito
- Mayor posibilidad de acceso a créditos dado el respaldo del Gobierno Central
- Mayor volumen de recursos excedentes en las finanzas del prestatario
- Menor requerimiento presupuestario para el pago de la deuda contraída
- Menor riesgo de no pago del crédito
- Favorece la liquidez del prestatario y su flujo de fondos
- Mayor acompañamiento en las etapas pre contractual y de implementación por parte del organismo multilateral al beneficiario del crédito
- Fomentan la autogestión de los proyectos
- Mayor sostenibilidad financiera como consecuencia de todo lo anterior.

Dentro del marco normativo expuesto en el Capítulo primero, se establecieron los requisitos legales exigidos por la regulación ecuatoriana para la concesión de garantías soberanas por parte del Gobierno Central, en el capítulo tercero se los volverán a citar con el objetivo de establecer el contexto bajo el cual, se desarrollará el proceso para el acceso a este tipo de operaciones por parte de los Gobiernos Autónomo Descentralizados, cuyas condiciones financieras son propicias para los mismos.

De igual manera, dentro del contexto del proceso de acceso a las garantías soberanas como alternativa de fondeo y financiamiento presupuestario, en el siguiente capítulo se listarán los requisitos generalmente exigidos por lo organismos multilaterales de crédito que permiten contar con este instrumento de financiamiento.

7.6 Principales deficiencias y dificultades técnicas que limitan a los GAD el acceso a los instrumentos de crédito ofertados por los organismos multilaterales.

Uno de los principales problemas por los cuales los Gobiernos Autónomos Descentralizados no logran acceder a fuentes de financiamiento en mejores condiciones, como las provistas por los Organismos Multilaterales de Crédito, tiene que ver con las

deficiencias y dificultades técnicas presentadas dentro de la gestión administrativa, financiera y de conocimientos especializados para la presentación de planes y ante todo proyectos. A continuación, se realiza una descripción de las deficiencias y dificultades técnicas más comunes, que casi de manera generalizada presentan la mayoría de GAD en el Ecuador:

Capacidad Institucional: Se refiere a las deficiencias y dificultades relacionadas a los siguientes aspectos:

1. La gobernanza, cuando la toma de decisiones es un proceso complejo, lento y burocrático que obstaculiza la gestión administrativa, financiera y técnica, la planificación, el análisis, la generación de proyectos y la resolución de las necesidades territoriales y ciudadanas.
2. La disponibilidad y destrezas del Talento Humano, cuando el GAD no cuenta con personal calificado para realizar actividades especializadas que permitan tener mejores proyecciones y resultados, cuando no existen capacidades propositivas que generen soluciones o propicien la sostenibilidad económica financiera de la entidad.
3. El liderazgo, cuando las autoridades y funcionarios públicos carecen de una visión que proyecte a su gobiernos de manera diferenciada al logro de resultados palpables, que impacten positivamente en la población, cuando las obras que se proponen no se orientan a cubrir necesidades esenciales y primordiales, cuando los fines políticos o particulares se imponen sobre los generales de la población, cuando no se conoce el potencial productivo, económico y social de los territorios y gobiernos que regentan o no se generan ideas para direccionarlo.

Capacidades Financieras: La dependencia financiera de las asignaciones del Gobierno Central es el mayor problema con el que cuentan los GAD a nivel nacional, contadas son las administraciones provinciales o cantonales que han logrado aplacar en buena medida esta deficiencia. Para la consecución del éxito administrativo, de progreso y de desarrollo, la autosuficiencia o sostenibilidad financiera son un elemento crucial, sin embargo, los GAD poco o nada han logrado al respecto, aún se carecen o no se han generado fuentes de ingreso que hagan viable la gestión y las metas trazadas. Por otro lado, cuando se generan o existen las fuentes de ingresos muchas veces la gestión administrativa o de recaudación es deficiente y como consecuencia no aporta. No existe un enfoque hacia mejorar los procesos, las arcas gubernamentales y darle a la gestión un soporte que garantice el cumplimiento de lo deseado y programado.

Capacidad Técnica para la Creación de Estudios de Viabilidad Socio Económicos: Se refiere a la capacidad de generación de estudios que cumplan con los parámetros mínimos como son las viabilidades técnicas, financieras y socio-económicas. Relacionado con lo anterior, se debe mencionar también la falta de capacidades técnicas dentro de los GAD para crear estudios de viabilidad completos, rigurosos y sustentados que puedan abrir puertas a la atracción de fondos. Tanto para los estudios que apuntan a la satisfacción de necesidades básicas como otros de índole productiva, se evidencian pocas capacidades para establecer proyectos y sus respectivos análisis, de forma que puedan ser presentados y evaluados por potenciales inversionistas o en este caso, los Organismos Multilaterales de Crédito. No poder presentar estudios técnicos de viabilidad, que sean correctamente elaborados, limita toda posibilidad de financiamiento y canalización de recursos. Dentro de la totalidad de GAD nacionales este problema resulta recurrente y considerable.

Capítulo tercero

Proceso de contratación de deuda con la banca multilateral para los GAD con la garantía soberana del Gobierno Central

Hasta ahora en los capítulos precedentes se han expuesto algunos aspectos relevantes vinculados a la realidad de los GAD y también otros relacionados a los Organismos Multilaterales de Crédito, dos actores clave para los objetivos pretendidos por el presente estudio.

En el capítulo segundo se expuso el rol de los GAD frente al desarrollo, se describió también una problemática financiera que resulta común a la mayoría de Gobiernos Autónomos en el Ecuador, la de no poder contar con recursos suficientes para ejecutar los planes y las obras programadas. Complementariamente se establecieron los distintos tipos de GAD y se determinó cuáles de estos gobiernos subnacionales son los de mayor susceptibilidad para acceder a los créditos que oferta la Banca Multilateral de Desarrollo.

Adicionalmente, el capítulo segundo describió el rol de los Bancos Multilaterales en el fomento del desarrollo, se caracterizaron las distintas entidades crediticias a nivel global y regional, se resaltaron los tipos de productos de crédito que estas entidades ofertan, dentro de los cuales se hizo un énfasis particular en los préstamos mediante garantías soberanas dado que los mismos constituyen una alternativa al alcance y altamente conveniente para el fortalecimiento de las finanzas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Con base en este análisis y contexto preliminar, en el presente capítulo se pretende establecer cómo los Gobiernos Autónomos Descentralizados podrían hacer frente al problema de la escasez de recursos, implementando un proceso mediante el cual pueden ampliar sus opciones financieras, accediendo a préstamos con los organismos multilaterales cuyas condiciones resultan notablemente convenientes, tanto en tasas como en plazos que faciliten el repago de la deuda a contraer y ante todo, fortalezcan la sostenibilidad financiera y las proyecciones del GAD.

Para establecer el proceso de acceso a los créditos mediante garantías soberanas con los Organismos Multilaterales, en primer lugar se detallarán los requerimientos que estas instituciones exigen previo a la concesión de un crédito de esta naturaleza, luego se

listarán los requisitos exigidos en la legislación ecuatoriana para aprobar el endeudamiento y otorgar garantías soberanas a entidades públicas, se analizará el rol que cumple el Ministerio de Economía y Finanzas y finalmente como complemento al proceso, se establecerán los indicadores de seguimiento y la matriz de riesgos para el control del cumplimiento a las condiciones de los organismos multilaterales de crédito.

El proceso describirá las actividades, los actores y las responsabilidades que estos poseen, se pretende que el mismo constituya una guía de gestión para los GAD y ante todo, una solución para el financiamiento del desarrollo local.

1. Requerimientos demandados por los multilaterales para el otorgamiento de un préstamo con garantía soberana

Previamente a la programación de una operación de crédito, los bancos multilaterales ejecutan un procedimiento exhaustivo de evaluación a través de varias misiones o visitas técnicas a la entidad solicitante. El objetivo de estas misiones es principalmente constatar que se haya fundamentado de manera adecuada la necesidad de los recursos y ante todo verificar que exista una correcta justificación de la viabilidad técnica y financiera del proyecto a ser fondeado.

Es importante destacar que cada organismo multilateral de crédito establece su propia metodología de evaluación; sin embargo, como denominador común, las misiones o visitas que se realizan persiguen los objetivos que se describen a continuación y son las siguientes:

Misión de Identificación. Es el primer contacto entre la entidad bancaria y el solicitante del crédito, esta misión tiene por objetivo se desarrollen las siguientes actividades:

- a) Revisar el estado de preparación de los sub proyectos o componentes que integrarán el proyecto o programa;
- b) Analizar con el Ministerio de Economía y Finanzas, el GAD y otros involucrados las alternativas para la estructuración de la operación;
- c) Definir el alcance de los componentes de financiamiento;
- d) Analizar el esquema de ejecución, monitoreo y seguimiento del Programa;
- e) Revisar el cronograma de trabajo de preparación del proyecto;
- f) Obtener información para el Perfil del Programa (PP) bajo la normativa de la entidad financiera, y

- g) Mantener reuniones con los co-financiadores para coordinar la preparación de la operación. Este punto únicamente se desarrolla cuando interviene más de una fuente de financiamiento multilateral.

Misión de Orientación. Consiste en el desarrollo de las siguientes actividades:

- a) Revisar y realizar ajustes a los estudios de factibilidad de la muestra de proyectos que integrarán el programa;
- b) Definir el esquema de ejecución, monitoreo y seguimiento del programa;
- c) Revisar los aspectos ambientales, sociales, de cambio climático y de género relacionados con el programa;
- d) Analizar con las autoridades y técnicos del GAD, del Ministerio de Economía y Finanzas el estado actual de preparación del Programa, el cumplimiento de los compromisos acordados en la misión de identificación y el calendario de actividades hasta la aprobación de la operación;
- e) Preparar el documento Propuesta de Desarrollo de la Operación de crédito y los instrumentos de gestión, monitoreo y evaluación de la operación.

Misión de Evaluación. Constituye la misión previa a la firma del contrato de crédito y dentro de sus objetivos se encuentran los siguientes:

- a) Finalizar la revisión y ajustes a los estudios de factibilidad del programa que servirán para la preparación y aprobación de la operación de crédito
- b) Realizar los ajustes finales al esquema de ejecución, monitoreo y seguimiento del programa.
- c) Elaborar la Propuesta de Desarrollo de la Operación (POD) y sus anexos
- d) Revisar el cumplimiento de los compromisos acordados en la Misión de Orientación y el calendario de actividades hasta la aprobación de la operación
- e) Preparar los instrumentos de gestión, monitoreo y evaluación de la operación
- f) Finalizar los aspectos ambientales, sociales, de cambio climático y de género relacionados con el programa de financiamiento.

A manera de énfasis sobre lo expuesto, de las misiones se desprenden 3 factores clave a ser evaluados por los Organismos Multilaterales de Crédito. Con el objeto de acceder al crédito, los GAD deben tener en cuenta lo siguiente:

1. Rigurosidad de los estudios técnicos y de factibilidad que acompañan el proyecto a ser financiado, según sea su naturaleza, alcance y costo,
2. Correcta estructuración del esquema de ejecución (de acuerdo a los componentes del programa de financiamiento de la operación, la Unidad de Gerenciamiento de

programa deberá tener una apropiada estructura, así como el personal que la integre deberá poseer la formación y experiencia necesarias),

3. Desarrollo de los instrumentos o documentos de gestión y seguimiento del programa.

Evaluación de la Capacidad Institucional. De manera complementaria y generalmente dentro de las dos primeras misiones, los organismos multilaterales de crédito realizan un levantamiento de información, el cual pretende conocer la Capacidad Institucional para ejecutar el programa de financiamiento; a manera de esquema conforme se muestra en la Figura 4, la Capacidad Institucional comprende lo siguiente:

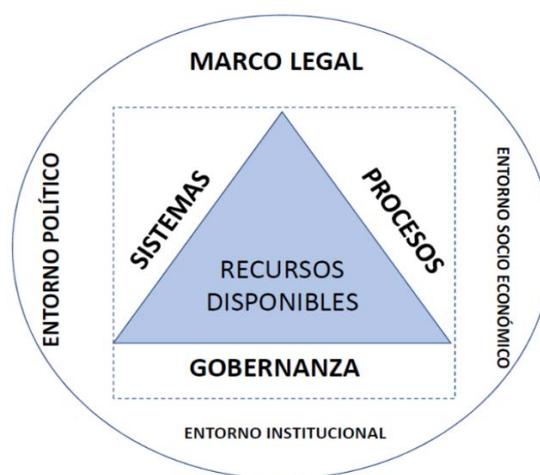


Figura 4. Componentes de la Capacidad Institucional

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo

Elaboración propia

- a) **Marco Legal:** Realiza un análisis de las regulaciones aplicables a la operación de crédito, se pretende determinar si dentro de las normativas existen factores de riesgo que puedan dificultar la concesión del préstamo y el correcto desarrollo del programa de financiamiento.
- b) **Entorno Político:** Evalúa las condiciones de relacionamiento del GAD con otros actores políticos clave: autoridades nacionales, autoridades del órgano rector de las finanzas públicas y autoridades locales. Se pretenden establecer riesgos a la ejecución del programa por falta de identificación o inestabilidad política.
- c) **Entorno Socio Económico:** Analiza la coyuntura local y de país, determina factores de riesgo por potenciales crisis o inestabilidad económica en el GAD o en la economía en general. Adicionalmente, un factor de gran importancia a evaluar, es la realidad social de la población beneficiaria del programa de

financiamiento y la relación del GAD con los distintos grupos de la sociedad, vinculados a la ejecución y desarrollo del proyecto a ser financiado. Un aspecto que resulta relevante cuando un GAD realiza una solicitud de crédito ante los Organismos Multilaterales, es que, para estas entidades, es de crucial importancia el poder generar un impacto positivo en la cobertura de necesidades de la población, el desarrollo económico y social de los grupos objetivo.

d) **Entorno Institucional:** Quizás éste es el factor de mayor importancia para la evaluación de la capacidad institucional, da cuenta de los recursos a disposición del GAD en varios aspectos:

- La gobernanza. Como factor que puede determinar la eficacia y capacidad de que el programa se desarrolle con normalidad y no pueda sufrir retrasos por falta de apoyo social o político, hacia y dentro del GAD.
- La gestión de recursos humanos. Pretende identificar las capacidades técnicas del personal gestor o de apoyo al programa. Constata si el GAD posee el talento humano para garantizar una correcta gestión del financiamiento, como también de los requerimientos técnicos vinculados a la naturaleza del proyecto a implementar. Cuando no se cuenta con el personal idóneo, el GAD debe demostrar capacidades de reclutamiento de los perfiles requeridos. Para los Multilaterales, el talento humano disponible, constituye un factor clave en la fundamentación de los estudios técnicos como también dentro de los procesos financieros y de adquisiciones.
- La gestión de los procesos de adquisiciones. Evalúa la experticia, madurez y familiaridad en la aplicación de métodos y procesos en la gestión de adquisiciones y compras.
- Los procesos de gestión financiera. Evalúa las capacidades del GAD para generar, recaudar y administrar los recursos monetarios que posee. Analiza los recursos técnicos para la gestión de los procesos financieros institucionales. Cuando un Gobierno Autónomo Descentralizado pretende acceder a un crédito multilateral, éste factor es primordial, pues demostrar sostenibilidad y madurez en la administración de los recursos propiciará un mayor grado de apertura.
- La gestión de la calidad técnica. Un factor de relevancia dentro de la evaluación realizada por los Organismos Multilaterales de Crédito, es que las

contrapartes locales puedan demostrar conocimientos y experiencia en la gestión técnica del proyecto. Ya sea que el proyecto pretenda cubrir las necesidades de agua potable y saneamiento de la población, como las de movilidad o vialidad, u otras, independientemente de su naturaleza, es importante que el GAD cuente con profesionales de confirmada trayectoria, pues solamente de esta manera se mitigan riesgos en la ejecución.

- La gestión de impactos ambientales y sociales. Como se sostuvo en un párrafo anterior, para los Organismos Multilaterales de Crédito es de fundamental trascendencia, aportar a los objetivos regionales y nacionales de desarrollo, principalmente cuando eso significa aportar al bienestar social y a la sustentabilidad ambiental. Los proyectos de gran impacto social y bajo impacto ambiental sin duda constituyen un atractivo para el financiamiento multilateral, en tal razón, la fundamentación técnica que demuestre este enfoque, genera apertura y acceso a las operaciones e instrumentos financieros que estos organismos ofertan.
- La gestión de proyectos. Evidencia la capacidad institucional al momento de estructurar proyectos que requieren de una planificación de actividades, definición de objetivos, conformación de equipos, establecimiento de responsabilidades y seguimiento al avance y resultados deseados.

Una vez que la agencia multilateral de crédito finaliza su evaluación técnica, financiera y socioeconómica del proyecto, así como la capacidad institucional y financiera del potencial acreditado para la ejecución, implementación, operación y mantenimiento del mismo, se negocia el crédito en los términos y condiciones que regirán el endeudamiento. No existe una negociación per se, ya que las condiciones financieras están definidas desde el inicio de la preparación del crédito y además son muy convenientes; por ejemplo, si a enero de 2021 algún GAD negocia un crédito, el interés promedio entre las tasas de los multilaterales con el que firmaría el préstamo sería alrededor del 1,2%, siempre considerando una tasa variable porque está basada en la tasa interbancaria Libor, con un plazo no menor a 20 años con 5 de gracia.

Después de la negociación, los bancos formalizan la aprobación al otorgamiento del crédito y autorización para la suscripción del Contrato de Financiamiento por parte de sus directorios.

Cuando concluye este proceso de aprobación externa inician los trámites nacionales para obtener la aprobación de los términos y condiciones crediticias

negociadas y la autorización a la máxima autoridad de la entidad solicitante a suscribir el Contrato de Financiamiento, así como la aprobación de la garantía soberana.

El ente que aprueba el endeudamiento depende del monto del proyecto, los que tienen un monto inferior al 0,15% del Presupuesto General del Estado son aprobados a través de resolución ministerial expedida por el Ministro de Economía y Finanzas y los proyectos con montos mayores serán aprobados por el Comité de Deuda y Financiamiento que está integrado por: El Presidente(a) de la República o su delegado, quien lo presidirá; el Ministro(a) a cargo de las finanzas públicas o su delegado y el Secretario(a) Nacional de Planificación y Desarrollo o su delegado. El Subsecretario(a) a cargo del Endeudamiento Público actuará como secretario del Comité. (EC 2010, art. 138)

Los miembros del Comité de Deuda y Financiamiento o en su defecto el Ministro de Economía y Finanzas previo a la autorización al endeudamiento y el otorgamiento de la garantía soberana, analizarán un expediente de deuda relativo a la operación de crédito para cada proyecto, que contendrá los requisitos que se detallan en el siguiente punto y que serán preparados por el acreditado y enviados al Ministerio de Economía y Finanzas.

2. Requisitos dispuestos por la legislación ecuatoriana vigente para que los GAD puedan contratar deuda con agencias multilaterales con garantía soberana (capacidad de pago y expediente para el comité de deuda)

El COOTAD en su artículo 211, establece que:

Los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales, metropolitanos, municipales y parroquiales rurales pueden acceder a endeudamiento para financiar inversiones de mediano y largo plazo que no puedan ser cubiertas con sus recursos en un período (...).

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP) en sus artículos 123, 125 y 126 establece las directrices para el endeudamiento público como las de límites y el destino del mismo. Además, en sus artículos 142 y 146, establece que para acceder a endeudamiento externo en el cual el Gobierno Central otorga Garantía Soberana, el GAD deberá evidenciar que cuenta con capacidad de pago de la deuda respectiva.

Complementariamente el Reglamento del Código Orgánico de Planificación de las Finanzas Públicas, establece en su Capítulo V las disposiciones que regulan los

procesos de endeudamiento público, al cual deben sujetarse las entidades del Gobierno Central y las de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Al respecto, a continuación, se detallan los requisitos para la aprobación de la solicitud de endeudamiento, el análisis de la capacidad de pago y límites de endeudamiento, que deben ser remitidos al Ministerio de Economía y Finanzas:

- a) *Presentar la solicitud de autorización de endeudamiento (y/o Garantía Soberana)*: Oficio que envía el ejecutor al Ministro de Economía y Finanzas en el que solicitan autorización del endeudamiento bajo el artículo 140 del reglamento al COPLAFIP. Debe incluir: Solicitud expresa de la garantía soberana (en el caso de requerirla solamente), nombre del banco prestamista, monto del crédito, destino de los recursos (programa/proyecto a financiarse. Indicar nombre del programa/proyecto).
- b) *Términos y condiciones del crédito*: El ejecutor enviará al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) los términos y condiciones del crédito acordadas con el prestamista (condiciones definitivas).
- c) *Informe de capacidad de pago*: La Subsecretaría de Financiamiento Público (SFP), solicitará a la Subsecretaría de Relaciones Fiscales (SRF) la elaboración del informe de capacidad de pago. La SRF solicitará y coordinará con el ejecutor la entrega de la documentación para el cumplimiento de los requisitos exigidos (Anexo 3), y una vez realizado el análisis, enviará su informe a la SFP.
- d) *Presentación del Proyecto*: El ejecutor remitirá al MEF de manera oficial, lo siguiente:
 - Perfil del proyecto y/o programa a financiarse (deberá contener firma de responsabilidad)
 - Cuadro de fuentes y usos del proyecto y/o programa.
 - Cronograma de desembolsos (identificar los meses y años en los que la entidad requerirá los desembolsos)
- e) *Certificación de inclusión del programa/proyecto en el banco de proyectos*: En cumplimiento del artículo 61 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, el ejecutor remitirá la certificación de que el proyecto/programa a financiarse (así como los proyectos que el programa contenga) se encuentra registrado en el Banco de Proyectos de la Institución. El documento deberá ser un certificado emitido por la máxima autoridad de la institución que diga

expresamente: certifico que el programa/proyectos X se encuentra(n) debidamente registrado(s) en el banco de proyectos de la institución.

- f) *Prioridad del Proyecto*: En cumplimiento con el artículo 60 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, el ejecutor enviará un documento oficial (resolución) que indique expresamente que se otorga la prioridad al programa/proyectos (detallar si es necesario para una mejor comprensión) en mención; el documento será emitido por la autoridad correspondiente. De acuerdo con el artículo 60 del COPLAFIP para las entidades que no forman parte del Presupuesto General del Estado, el otorgamiento de dicha prioridad se realizará de la siguiente manera, y deberá hacer alusión al cumplimiento del artículo 60 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas:
- “Para el caso de las empresas públicas, a través de sus respectivos directorios;
 - Para el caso de universidades y escuelas politécnicas, por parte de su máxima autoridad;
 - Para el caso de los gobiernos autónomos descentralizados, por parte de la máxima autoridad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado, en el marco de lo que establece la Constitución de la República y la Ley;
 - Para el caso de la seguridad social, por parte de su máxima autoridad; y,
 - Para el caso de la banca pública, de conformidad con sus respectivos marcos legales; y, en ausencia de disposición expresa, se realizará por parte de cada uno de sus directorios [...]”. (EC 2010, art. 60)
- g) *Certificado de Viabilidad*: El ejecutor remitirá un certificado, emitido por la máxima autoridad de la entidad, en el cual señale que el programa y sus proyectos disponen de la evaluación de viabilidad y los estudios que lo sustentan. El certificado de viabilidad deberá hacer alusión al cumplimiento del artículo 56 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.
- h) *Certificado de destino de endeudamiento*: La entidad remitirá un certificado, emitido por la máxima autoridad, en el cual certifica el destino del endeudamiento, en cumplimiento del artículo 126 del COPLAFIP y artículo 290 de la Constitución, en los cuales se determina que “se prohíbe el endeudamiento para gasto permanente, con excepción de los que prevé la Constitución de la República, para salud, educación y justicia; previa calificación de la situación excepcional, realizada por la Presidenta o el Presidente de la República; así como que las

entidades del sector público que requieran operaciones de endeudamiento público lo harán exclusivamente para financiar:

1. Programas.
 2. Proyectos de inversión:
 - 2.1 para infraestructura; y,
 - 2.2 que tengan capacidad financiera de pago.
 3. Refinanciamiento de deuda pública externa en condiciones más beneficiosas para el país”. (EC 2010, art. 126)
- i) *Borrador del convenio de crédito (y garantía soberana si aplica):* El ejecutor deberá remitir el borrador final de los convenios de crédito (y garantía soberana), mismos que contendrán los términos y condiciones de la operación. El Ministerio de Economía y Finanzas revisará las condiciones de la garantía y realizará las consultas respectivas al Coordinador General Jurídico del MEF (CGJ) y al Procurador del Estado (PGE). De ser el caso, remitirá sus observaciones. De lo contrario, continuará con el proceso.
- j) *Criterio legal de la entidad:* El ejecutor enviará el documento mediante el cual, la autoridad jurídica de la entidad prestataria, emite su criterio legal en relación a la operación financiera y al texto del convenio de crédito, indicando que está de acuerdo con los mismos y no existe impedimento legal para continuar con la operación de financiamiento y el proceso para la suscripción del convenio de crédito.
- k) *Pronunciamiento del Procurador General del Estado:* Si el contrato de crédito tiene legislación extranjera y arbitraje, el ejecutor enviará copia del documento emitido por el Procurador General del Estado en el que se le autoriza a pactar ley aplicable y arbitraje internacional en el crédito a contratarse. Un factor importante a considerar es que la unidad legal del ejecutor debe revisar el estricto cumplimiento de la Ley de Arbitraje y Mediación.
- l) *Autorización para pactar arbitraje internacional:* El ejecutor enviará copia del documento suscrito por la máxima autoridad de la entidad, en el que autoriza a pactar ley aplicable y arbitraje internacional en el Contrato de Préstamo. Todo esto en cumplimiento con la Ley de Arbitraje y Mediación.
- m) *Informe técnico de la entidad ejecutora:* El ejecutor remitirá al MEF el informe técnico, emitido por las áreas correspondientes, y presentado a la máxima autoridad de la institución; en el que se explica la operación de financiamiento,

sus términos y condiciones, y se emite una recomendación con el objetivo de que se autorice la contratación del crédito. El informe incluirá un análisis de la sostenibilidad económica- financiera del proyecto y su impacto en las finanzas de la institución. El oficio con el que se remite este informe al Ministerio de Economía y Finanzas deberá indicar que se lo hace una vez que el mismo ha sido revisado y aprobado por la máxima autoridad del ejecutor.

- n) *Aprobación del crédito*: El ejecutor remitirá el documento mediante el cual, la máxima autoridad de la institución, aprueba la contratación del crédito (suscripción) para el financiamiento del programa/proyecto en cuestión. El ejecutor deberá contar con la autorización para que su representante suscriba el contrato de crédito (una vez que cuente con la autorización del Comité de Deuda sobre los términos y condiciones financieras). Se sugiere que el delegado o representante de la máxima autoridad cuente con los permisos y autorizaciones respectivos para realizar cuanta gestión o trámite se requiera para la obtención del crédito.
- o) *Convenio de restitución de valores*: Suscripción de un convenio de restitución de valores entre el MEF y el organismo ejecutor.

Es importante mencionar que todos los documentos que sean remitidos a la Subsecretaría de Financiamiento Público deberán ser originales o copias certificadas. Los documentos remitidos por el solicitante (ejecutor del programa o proyecto) son de su exclusiva responsabilidad.

De los mencionados en los párrafos precedentes, el requisito de mayor relevancia al momento de la evaluación financiera por parte del Ministerio de Economía y Finanzas y sin el cual no se podrá avanzar en la operación de crédito es el Informe técnico de Capacidad de Pago que incluye el riesgo crediticio y los límites de endeudamiento de los GAD. En donde se analiza la sostenibilidad de las finanzas del GAD durante la vida del préstamo, cuando se incorporan al flujo de caja del Municipio o Prefectura, los flujos generados por el proyecto de inversión, ya sean estos de ingresos o gastos, que deberá tener un resultado del ejercicio positivo para cada año, así como no sobrepasar los indicadores de endeudamiento por ley estipulados y que son los siguientes:

1. “La relación porcentual calculada en cada año entre el saldo total de su deuda pública y otras obligaciones; y, sus ingresos totales anuales, sin incluir endeudamiento, no deberá ser superior al doscientos por ciento;

$$\frac{\text{Saldo total de la deuda pública}}{\text{Ingresos totales anuales}} = 200\% \text{ y,}$$

2. El monto total del servicio anual de la deuda, que incluirá la respectiva amortización e intereses, no deberá superar el veinte y cinco por ciento de los ingresos totales anuales sin incluir endeudamiento.

$$\frac{\text{Monto total del servicio de la deuda anual}}{\text{Ingresos totales anuales}} = 25\%$$

En caso de que los recursos de endeudamiento se destinen a proyectos de agua potable, alcantarillado y manejo integral de desechos sólidos, estos límites podrán incrementarse a 300% y 40% respectivamente”. (EC 2010, art. 125)

Para dar seguimiento a estos indicadores fundamentales para conservar la prudencia financiera y fiscal de las entidades del sector público no financiero, cada año los GAD deberán observar estos límites de deuda para la aprobación y ejecución de sus presupuestos. Los Gobiernos Autónomos y Descentralizados que estén próximos o ya hayan sobrepasado estos indicadores deberán someterse a un plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal que será aprobado y revisado periódicamente por el ente rector de las finanzas públicas y que al menos deberá enfocarse en los siguientes temas:

- Fortalecer su capacidad de gestión con respecto a la generación de ingresos propios, así como priorizar sus gastos corrientes y de inversión.
- Estricta disciplina fiscal y no podrá adquirir nuevos endeudamientos fuera de la excepción establecida para este tipo de proyectos, hasta que estos indicadores se ajusten.
- Procurar la sostenibilidad de sus finanzas, implementando acciones que permitan el incremento en la recaudación de contribución especial de mejoras, tasas y patentes, a través de los instrumentos legales pertinentes.
- Plan de acción para la recuperación de la cartera vencida, lo cual continuaría generando los ingresos adicionales que permitirán cubrir los gastos proyectados en el período de mayor inversión pública.

3. Deficiencias técnicas identificadas en los Gobiernos Autónomos Descentralizados para el acceso a los créditos de los organismos multilaterales que requieren garantías soberanas.

Algo importante a considerar, es que en ocasiones los Gobiernos Autónomos Descentralizados presentan deficiencias técnicas en sus intenciones de acceso a los

créditos con los organismos multilaterales. Comúnmente se identifican dos que resultan críticas:

- a) *Falta de rigurosidad de los estudios técnicos y de factibilidad que acompañan el proyecto a ser financiado:* Constituye una de las deficiencias más comunes que puede ocasionar que los proyectos no logren el financiamiento requerido. Dentro de la evaluación que realizan los Organismos Multilaterales de Crédito, los estudios técnicos y de factibilidad son considerados de trascendental importancia, pues fundamentan que el proyecto es sostenible y generará los recursos necesarios para devengar los recursos. Una correcta elaboración y presentación de los estudios técnicos y de factibilidad, disminuye la probabilidad de riesgo y mitiga la ocurrencia de imprevistos que impidan o limiten, que el proyecto se finalice o presente necesidades adicionales de recursos. En consideración a lo anterior y como medida preventiva, el GAD previo a manifestar su intención de financiamiento ante uno de los Organismos Multilaterales de Crédito, deberá contar con los profesionales que, a través de su preparación, perfil, conocimientos y experticia, garanticen que los estudios estén elaborados en estricto rigor técnico.
- b) *Falencias en la capacidad institucional para la gestión del programa de financiamiento:* Como se sostuvo en la sección de los requerimientos que realizan los Organismos Multilaterales de Crédito a los GAD, en las distintas misiones que ejecutan, estas entidades evalúan la capacidad institucional del solicitante del crédito, a través de distintos parámetros y variables que evidencian que se cuenta con los recursos necesarios para una correcta ejecución de la operación de crédito. Por tal motivo, el GAD debe presentar información de manera que se demuestre que posee las condiciones necesarias para acceder al crédito. Dentro de los factores clave a preparar se encuentran:
 - Gestión de proyectos. Se debe evidenciar que el GAD cuenta con la experiencia y recursos para gestionar proyectos de gran envergadura o magnitud, mejor aún si previamente el GAD demuestra que ha gestionado otras operaciones crediticias similares con un Organismo Multilateral.
 - Gestión política y gobernanza. Comprende la evidencia o garantías para que el programa no sufra demoras o retrasos, por dificultades de índole política o de relacionamiento con los grupos interesados e involucrados en el desarrollo de la operación crediticia y del proyecto.

- **Gestión de Procesos.** Consiste en demostrar madurez en los procesos financieros, es decir, el GAD es capaz de generar ingresos, recaudarlos y administrarlos correctamente. Se refiere también a los procesos administrativos y de adquisiciones que resultan críticos para la operación de crédito.
- **Marco Legal o Regulatorio.** El GAD debe evidenciar que no existen restricciones legales reales o potenciales, que puedan limitar o impedir el desarrollo de la operación crediticia.
- **Entorno Económico y Entorno Social.** Significa que se deberá reflejar que tanto la economía local como la nacional favorecen a la operación de crédito y la sostenibilidad del proyecto y que no existen riesgos de esta naturaleza para su ejecución.
- **Entorno Político.** El entorno político no debe evidenciar ningún tipo de riesgo al correcto desarrollo de la operación de crédito que pueda impedir que la misma se lleve a cabo con normalidad y en base a lo programado.

4. Rol del Ministerio de Economía y Finanzas

Como se mencionó al inicio del presente capítulo, un actor clave dentro del proceso para acceder a los créditos de la banca multilateral, es el ente rector de las finanzas públicas nacionales. Derivados de los requisitos de la normativa nacional, existen cuatro factores que otorgan al Ministerio de Economía y Finanzas una participación de relevancia dentro del proceso; dichos factores se describen a continuación:

- a) *Asignación de las fuentes de financiamiento:* Al ser el responsable y propietario de la cartera con los organismos multilaterales de crédito, es quien toma la decisión de asignación de los cupos de endeudamiento; es decir, aprueba las solicitudes de las distintas entidades públicas, para acceder a los créditos de las entidades de la banca multilateral. Si bien el análisis que esta entidad realiza se fundamenta en el marco regulatorio y el cumplimiento de los requisitos antes expuestos, también pueden influir en la decisión de aprobación de endeudamiento, variables como la preferencia a las necesidades de recursos para programas y proyectos del Gobierno Central, la priorización de la inversión en base a criterios de Estado o disposiciones emitidas por el MEF, e inclusive el alineamiento político de las autoridades del GAD con las de gobierno.

- b) *Evaluar la capacidad financiera o de pago del GAD:* Sin duda es el factor de mayor influencia, la capacidad financiera del GAD es un requisito para acceder a los créditos y determina la posibilidad de hacer frente a las obligaciones crediticias del préstamo a contraer. En estricto rigor técnico, el GAD debe cuidadosamente preparar la documentación que el Ministerio de Economía y Finanzas exige, fundamentado que, para la sostenibilidad financiera del proyecto o programa, se han planificado los flujos de fondos que permitirán devengar los compromisos a contraer.
- c) *Aprobar términos y condiciones:* Vinculado al punto anterior, otra actividad importante dentro del rol del Ministerio de Economía y Finanzas, es su potestad de aprobar los términos y condiciones ofertadas por el Organismo Multilateral de Crédito al GAD ejecutor de la operación. En este sentido el ente rector de las finanzas públicas, partiendo de la capacidad de pago, analizará si las condiciones de la oferta de préstamo se adecúan a lo que el organismo ejecutor puede asumir como compromiso. Es importante señalar en este punto, que el GAD debe precautelar que los términos y condiciones pactadas con el Organismo Multilateral de Crédito, resulten beneficiosas a la sostenibilidad financiera de los flujos futuros de fondos, dicho de otra manera, que la tasa del crédito y los plazos de repago sean acordes a su realidad y capacidad.
- d) *Autorizar la suscripción del contrato de crédito y garantía soberana:* Finalmente, con toda la información anterior y ante todo una vez cumplidos los requisitos normativos, el MEF autoriza la suscripción del contrato de crédito y garantía soberana.

5. Descripción del proceso de contratación de deuda con garantías soberanas.

En los siguientes párrafos se describe el proceso mediante el cual los GAD pueden realizar la contratación de deuda mediante garantías soberanas con los Organismos Multilaterales de Crédito. El proceso inicia con la identificación de una necesidad de la población, la cual debe ser atendida por el Gobierno Autónomo Descentralizado mediante la creación de un proyecto dentro de la planificación estratégica o del desarrollo territorial.

Para estructurar el proyecto, el GAD debe como primer paso elaborar los estudios de viabilidad económica, técnica, financiera, social y ambiental. Dichos estudios contribuyen a determinar el monto de fondos requerido, lo que a su vez permite definir la

fuentes de financiamiento, pudiendo ser ésta fondos propios, crédito o una mezcla de los dos. La generalidad indica que usualmente cuando se trata de proyectos de infraestructura cuyo monto supera los 25 millones, se requiere el financiamiento a través de créditos.

Por lo tanto, si la opción para financiar el proyecto es el uso de un crédito, el GAD debe considerar las opciones con las que cuenta: Banco de Desarrollo del Ecuador, Banca Privada, Banca Multilateral, alianzas público privadas.

Siendo que la opción elegida por su adaptabilidad y beneficios, es la de un crédito a través de la Banca Multilateral, el GAD debe acudir al Ministerio de Finanzas como ente rector de las finanzas públicas, para presentar la solicitud de endeudamiento público y garantía soberana para que se le asigne una fuente de financiamiento, es decir, que de dentro de la cartera de créditos país con los organismos multilaterales, el MEF asigne al GAD un cupo de préstamo con una de estas entidades.

Con el requerimiento del GAD, el Ministerio debe analizar la fuente que se debe asignar para atender la solicitud presentada por la autoridad seccional. Definida la fuente financiera, el Ministerio debe oficializar a la representación nacional del Multilateral, la solicitud de crédito para el proyecto en cuestión.

El Organismo Multilateral por su parte, iniciará un proceso de evaluación, el cual comprende las misiones o visitas técnicas que fueron descritas en los párrafos anteriores, en las mismas se evaluarán los estudios técnicos, la capacidad institucional, la sostenibilidad financiera del proyecto, se establecerán los requerimientos de gestión y se acordarán los términos y condiciones de la operación, principalmente. Los resultados de estas misiones serán presentados a sus respectivos directorios para la aprobación del crédito. Este proceso dura aproximadamente un año.

Una vez aprobada por el directorio del multilateral la operación de crédito, el Ministerio de Economía y Finanzas efectúa el análisis de riesgo crediticio, límites y capacidad de endeudamiento, para lo cual el GAD solicitante deberá cumplir los requisitos y entregar documentación solicitada, con el fin de obtener aprobación de endeudamiento y garantía soberana.

Una vez el GAD haya cumplido con lo exigido, el Ministerio de Economía y Finanzas convocará al Comité de Deuda y Financiamiento, para que en esta instancia se aprueben los términos y condiciones del endeudamiento y se autorice la suscripción de los contratos de crédito y garantía. Una vez autorizada la suscripción, se coordina la firma del contrato entre las partes involucradas y finaliza el proceso.

En la Tabla No. 9 se expone de manera sintetizada y secuencial las acciones y responsables del proceso:

Tabla No. 9
Actividades y Responsables del Proceso de Acceso a Créditos con los Organismos Multilaterales

| # | Actividad | Responsable |
|----|---|--|
| 1 | Identificar la necesidad territorial que requiere ser cubierta | Gobierno Autónomo Descentralizado |
| 2 | Crear el proyecto e incluirlo dentro de la planificación institucional | Gobierno Autónomo Descentralizado |
| 3 | Realizar los estudios de viabilidad económica, técnica, financiera, social y ambiental. | Gobierno Autónomo Descentralizado |
| 4 | Establecer el monto de recursos requerido para la implementación del proyecto | Gobierno Autónomo Descentralizado |
| 5 | Determinar como mejor opción de financiamiento un préstamo con la Banca Multilateral | Gobierno Autónomo Descentralizado |
| 6 | Presentar la solicitud de endeudamiento público y garantía soberana al Ministerio de Economía y Finanzas | Gobierno Autónomo Descentralizado |
| 7 | Analizar cupos de cartera país de créditos multilaterales | Ministerio de Economía y Finanzas |
| 8 | Establecer fuente de financiamiento idónea para cubrir el requerimiento seccional | Ministerio de Economía y Finanzas |
| 9 | Oficializar a la representación nacional del Organismo Multilateral la solicitud de crédito | Ministerio de Economía y Finanzas |
| 10 | Iniciar el proceso de evaluación del proyecto (misiones) | Organismo Multilateral de Crédito |
| 11 | Presentar los resultados de las misiones a su Directorio | Organismo Multilateral de Crédito |
| 12 | Negociación del Contrato de Financiamiento | GAD y Organismo Multilateral del Crédito |
| 13 | Aprobar la operación de crédito | Organismo Multilateral de Crédito |
| 14 | Presentar la información de requisitos exigidos por el Ministerio de Economía y Finanzas | Gobierno Autónomo Descentralizado |
| 15 | Realizar el análisis de riesgo crediticio, límites, capacidad de endeudamiento e informe de deuda | Ministerio de Economía y Finanzas |
| 16 | Convocar al Comité de Deuda y Financiamiento para la aprobación de la solicitud de endeudamiento y garantía soberana | Ministerio de Economía y Finanzas |
| 17 | Aprobar la garantía soberana, las condiciones del endeudamiento y autorizar la firma del contrato de crédito y garantía | Ministerio de Economía y Finanzas |
| 18 | Suscribir el contrato de crédito | GAD / Organismo Multilateral de Crédito |

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Elaboración propia

6. Matriz de resultados y matriz de riesgos para el control del cumplimiento a las condiciones de los organismos multilaterales de crédito

a) *Matriz de Resultados:* Esta matriz establece los resultados esperados con sus distintos indicadores de verificación de cumplimiento. Considerando la naturaleza del proyecto a ser financiado, los Organismos Multilaterales en coordinación con el GAD solicitante del préstamo, deben establecer una matriz de resultados que contenga los indicadores de seguimiento. El amplio rango de tipos de proyectos, tales como los de vialidad, agua potable y saneamiento, desarrollo sectorial, cuidado del medio ambiente, vivienda, salud, cobertura de servicios de electricidad, transporte, entre otros; establece que existan diversas categorías de indicadores las cuales dependerán de los objetivos perseguidos por el programa, entre otras las siguientes son categorías ejemplo:

- El acceso y cobertura de los beneficios pretendidos por el proyecto
- El impacto social, económico y ambiental
- Incremento de la productividad sectorial
- Crecimiento del empleo
- Reducción de la pobreza
- Mejoramiento de la calidad de vida de la población
- Equidad de género
- Disminución de brechas sociales
- Redistribución de la riqueza

b) *Matriz de Riesgos:* Con el objetivo de identificar, medir y gestionar los riesgos, la matriz de riesgos permite establecer la categoría de los mismos y las acciones que se deben emprender para controlarlos o evitarlos. La metodología a emplear para la evaluación de riesgo dependerá de la categoría de estos, cada proyecto puede contener distintas categorías de riesgo. Los riesgos identificados y para los cuales se deben prever medidas de mitigación y control, de tal forma que no se vea afectada la preparación ni la ejecución de estas operaciones crediticias, y cuya valoración se detalla en la Tabla No.10, son:

- Riesgos Financieros
- Riesgos en la gestión técnica
- Riesgos Sociales
- Riesgos Ambientales

- Riesgos de Ejecución
- Riesgos de Incumplimiento de Pago
- Riesgos Políticos

Tabla No. 10
Valoración

| Probabilidad | | Impacto | | | | |
|--------------|----------|------------|--------|---------|--------|------------|
| | | Muy Bajo 1 | Bajo 2 | Medio 3 | Alto 4 | Muy Alto 5 |
| Muy Alta | 5 | 5 | 10 | 15 | 20 | 25 |
| Alta | 4 | 4 | 8 | 12 | 16 | 20 |
| Media | 3 | 3 | 6 | 9 | 12 | 15 |
| Baja | 2 | 2 | 4 | 6 | 8 | 12 |
| Muy Baja | 1 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

Fuente y elaboración propia

Mientras que en la Tabla No. 11 se detalla la matriz de los riesgos identificados:

Tabla No. 11
Matriz de Riesgos

| Riesgo | Probabilidad de Ocurrencia | Impacto | Valor del Riesgo | Nivel de Riesgo |
|------------------------------------|----------------------------|---------|------------------|-----------------|
| Riesgos Financieros | 3 | 4 | 12 | Importante |
| Riesgos en la gestión técnica | 3 | 4 | 12 | Importante |
| Riesgos Sociales | 2 | 3 | 6 | Apreciable |
| Riesgos Ambientales | 2 | 3 | 6 | Apreciable |
| Riesgos de demoras en la ejecución | 3 | 3 | 9 | Importante |
| Riesgos de incumplimiento de pago | 2 | 5 | 10 | Importante |
| Riesgos políticos | 2 | 4 | 8 | Apreciable |

Fuente y elaboración propia

Tanto para los indicadores como para los riesgos citados, existen dos herramientas de seguimiento y control, estas herramientas deberán ser incluidas dentro de la planificación del programa. Las dos herramientas citadas son generalmente incluidas dentro del documento Propuesta de Desarrollo de la Operación, con el objetivo de anticipar y corregir cualquier desviación a lo planificado, por lo que constituyen documentos de gestión obligatoria dentro de la operación de crédito.

Capítulo cuarto

Lineamientos estratégicos para fortalecer la gestión financiera en los Gobiernos Autónomos Descentralizados

En el capítulo precedente se describió el proceso de contratación de deuda mediante el uso de garantías soberanas, por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados con los Organismos Multilaterales de Crédito, adicionalmente se evidenció la necesidad de fortalecer la gestión administrativo financiera de dichas entidades, con el fin de potenciar sus oportunidades de acceso a estos recursos en condiciones favorables.

En el presente capítulo, se pretende apuntalar aún más dicho fortalecimiento, estableciendo cuatro lineamientos estratégicos que contribuyan a una mejor gestión financiera y que consecuentemente den mayor independencia a los GAD con respecto de las asignaciones del Gobierno Central. Los lineamientos que se proponen son los siguientes:

1. Priorización de proyectos para el desarrollo local
2. Mejorar la Recaudación e Identificación de Proyectos Autosustentables basados en las potencialidades locales
3. Fomento a la Inversión y Participación Privada en el Desarrollo Local
4. Fortalecer la Gestión del Liderazgo Territorial

Como se ha dicho, estos lineamientos apuntan a fortalecer la salud financiera e institucional de los GAD, pues a través de una mejor planificación y selección de los proyectos de desarrollo se pretende lograr precisión en la determinación de necesidades financieras y consecuentemente, el óptimo aprovechamiento de los recursos escasos. Mediante la potenciación de la recaudación, la creación de proyectos auto sustentables y la participación privada en el desarrollo local, se busca alivianar la carga financiera de los GAD. Por último, mejorando la gestión del liderazgo local, se intenta influir favorablemente en la atracción y flujo de recursos e inversiones.

Para el planteamiento de estos lineamientos, se ha considerado la visión estratégica establecida por Kaplan y Norton¹, quienes a través sus aportes y estudios, han

¹ Robert S. Kaplan y David Norton: Economistas de origen estadounidense, profesores de la Universidad de Harvard, son los creadores de la visión estratégica para empresas y entidades que se sustenta en el Mapa Estratégico y el Cuadro de Mando Integral.

determinado que las organizaciones no deben ser visualizadas únicamente desde una perspectiva financiera, sino que se deben incorporar y desarrollar, además, la perspectiva de los clientes (ciudadanos), la de los procesos internos y la del aprendizaje y crecimiento. Perspectivas que conjugadas aportan sustancialmente en la obtención de mejores resultados financieros y en este caso también, a mejores resultados para la población.

Relacionando estas perspectivas a los lineamientos estratégicos planteados, se pretende que a través de la priorización de proyectos se aborde la perspectiva de los clientes y procesos internos; mediante la mejora de la recaudación, el planteamiento de proyectos auto sustentables y la apertura a la participación privada, se logren mejorías desde la perspectiva financiera y a través del fortalecimiento del liderazgo local se incluya en la gestión la perspectiva del aprendizaje y crecimiento, conforme se muestra en la Figura 5.



Figura 5. Mapa Estratégico

Fuente: Kaplan y Norton – Cuadro de Mando Integral

Como se ha podido observar, las dificultades financieras que presentan los Gobiernos Locales, repercuten notablemente en el cumplimiento de los planes y proyectos de desarrollo territorial, la escasez de recursos y las limitaciones para acceder a fuentes convenientes de financiamiento, configuran una compleja realidad que impacta negativamente en la calidad de vida de los ciudadanos en las distintas provincias y municipios del país. En consecuencia, es preponderante tomar acciones que reviertan este

escenario para que la gestión en estas instituciones logre mayor eficacia y autonomía. En los siguientes párrafos se desarrollan los lineamientos mencionados.

1. Priorización de Proyectos para el Desarrollo Local

Uno de los errores más comunes dentro de la gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el Ecuador, consiste en no identificar cuáles son las necesidades prioritarias de la población; en ocasiones la planificación territorial se estructura en torno a necesidades superfluas, populistas, poco fundamentadas y no precisamente aquellas que llevan a corregir problemas de fondo, que contribuyen a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y como tal, a un mayor nivel de desarrollo local.

Teniendo en cuenta esta falencia, es importante que los GAD establezcan procesos de definición de prioridades de inversión y gasto, para que, dentro de la planificación anual y plurianual, se dé respuesta a las siguientes interrogantes: ¿Qué requiere la población?, ¿Qué recursos se disponen para cubrir estos requerimientos?, ¿Es factible cubrir dichas necesidades en el corto, mediano o largo plazo?, ¿Qué capacidad de apalancamiento financiero posee el GAD?, ¿Cómo aprovechar los recursos y potencialidades locales para una mayor productividad y competitividad?, ¿Qué estructuras financieras se pueden hacer uso a fin de mejorar la calidad del gasto e inversión?, ¿Es posible la participación privada en las necesidades locales?, ¿Cómo solventar la problemática de los límites de endeudamiento?

Para construir un proceso de priorización, los cuestionamientos anteriores pueden ser vistos como criterios de selección para los proyectos de desarrollo a implementarse, contribuyendo a resolver qué hacer, por qué hacerlo y cómo hacerlo. Dichos criterios, por lo tanto, se enfocarán en definir y dimensionar proyectos que aporten a cubrir tantas necesidades básicas de la población, como aquellas de empleo, productividad y competitividad local.

En este sentido las inversiones deben seguir un orden de prelación mediante el cual se identifique y garantice, por un lado, si la población cuenta con agua potable y saneamiento, alimentación, salud, educación, vivienda, empleo, vialidad, energía eléctrica; y por otro, si en el territorio se aprovechan los recursos disponibles en pro de producir y generar riqueza.

A manera de ejemplo en la Tabla No. 12 se desarrolla un modelo simplificado de priorización con el fin de aportar a la identificación de las líneas de acción que deban ser

aplicadas a las inversiones y el gasto local. Cada criterio debe ser evaluado en una escala de 1 a 3 puntos:

Tabla No. 12
Matriz Simplificada de Priorización de Proyectos

| Criterios de Priorización de Proyectos | Valorización | | |
|--|--------------|--------------|-------------|
| | Bajo (1) | Medio (2) | Alto (3) |
| 1. Grado de insatisfacción ¿En qué grado se encuentran insatisfechas las siguientes necesidades de la población? | | | |
| Agua Potable y saneamiento | | | |
| Empleo | | | |
| Salud | | | |
| Alimentación | | | |
| Vivienda | | | |
| Vialidad | | | |
| Transporte | | | |
| Luz Eléctrica | | | |
| Recreación y Ocio | | | |
| A | | | |
| B | | | |
| C | | | |
| Etc. | | | |
| 2. Grado de urgencia de la necesidad. En base al criterio anterior, establezca cual es el grado de urgencia de la necesidad | | | |
| Agua Potable y saneamiento | | | |
| Empleo | | | |
| Salud | | | |
| Alimentación | | | |
| Vivienda | | | |
| Vialidad | | | |
| Transporte | | | |
| Luz Eléctrica | | | |
| Recreación y Ocio | | | |
| A | | | |
| B | | | |
| C | | | |
| Etc. | | | |
| 4. Recursos disponibles. Para solucionar las necesidades identificadas ¿En qué grado el GAD cuenta recursos suficientes? | | | |
| Financieros (desagregar) | | | |
| Recursos Propios | | | |
| Capacidad de Endeudamiento | | | |
| Capital de Inversión | | | |
| Etc. | | | |

| | | | |
|---|--------------|----------------|--------------|
| No financieros (desagregar) | | | |
| A | | | |
| B | | | |
| C | | | |
| Etc. | | | |
| 5. Plazo para la solución. Para cada una de las necesidades identificadas establezca un rango de tiempo para su solución | Corto | Mediano | Largo |
| A | | | |
| B | | | |
| C | | | |
| Etc. | | | |

Fuente y elaboración propia

Como se mencionó, el anterior cuestionario es solamente un ejemplo de cómo se puede estructurar un método simple para identificar necesidades prioritarias; sin embargo y dependiendo de la realidad local, a este esquema se podrán añadir variables que permitan precisar aún más los proyectos prioritarios.

La priorización deberá permitir focalizar esfuerzos y aprovechar de mejor manera los recursos disponibles para proponer y ejecutar proyectos. Dichos recursos pueden ser tanto financieros: Recursos propios, capacidad de endeudamiento, inversión privada disponible; como no financieros: realidades y potencialidades para la producción en los distintos sectores de la economía territorial (agropecuario, industrial, turismo, etc.). Paralelamente a lo anterior, es importante definir la proyección de tiempo necesaria para la ejecución de los proyectos (Corto, mediano y largo plazo).

En la medida que la planificación territorial incorpore métodos de priorización, se cubrirán de forma paulatina aquellas necesidades preponderantes y además se contribuirá a que las finanzas públicas no mal utilicen o desaprovechen los recursos generalmente limitados.

Por otro lado, la definición de los recursos con los que se cuenta, permitirá establecer una estructura financiera óptima, que dé a los proyectos sostenibilidad en el tiempo y a las finanzas públicas, robustez. La priorización fomenta una cultura de calidad del gasto e inversión que dinamiza con mayor celeridad y eficacia el desarrollo local.

Considerando los criterios de priorización antes señalados en la matriz de ejemplo que se expone a continuación, los GAD pueden construir un indicador y sistematizar la priorización de proyectos, dicho indicador puede ser determinado mediante la siguiente ecuación:

$$IP = W(\alpha) + X(\beta) + Y(\Delta)$$

En donde los criterios de priorización W, X, Y; son ponderados a través de los factores α β Δ . Las ponderaciones deberán ser asignadas por el GAD en base a sus objetivos, realidad y necesidades. El indicador resultado debería ser aplicado a los proyectos dentro de la planificación local, de manera que contribuya a generar un ranking mediante el cual se establezca cuáles de ellos deben ser abordados y resueltos de manera prioritaria.

2. Mejorar la Recaudación e Identificación de Proyectos Autosustentables basados en las potencialidades locales

Otros aspectos a tener en cuenta dentro de la problemática que confrontan las finanzas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados a nivel nacional, es la dificultad para recaudar los valores por tributos, tasas, tarifas, cánones y prestaciones públicas brindadas y también las limitaciones de generación al momento de estructurar con rigor técnico proyectos productivos, autosustentables que aprovechen las potencialidades a nivel local, que atraigan inversión o que por su retorno, sean susceptibles de financiamiento. En este sentido comúnmente se evidencian serias falencias administrativas, procedimentales y de índole técnica que atentan contra la gestión, ejecución y el desarrollo territorial.

Ante esto, los esfuerzos de las administraciones locales deben robustecer los procesos y mecanismos de recuperación de cartera, procurando mejorar el control, identificar el uso de los bienes y espacios públicos que no retribuye a la recaudación, fomentar el cumplimiento de obligaciones y establecer medios idóneos de cobro, basados, por ejemplo, en buenas prácticas identificadas en organismos de similares características. Considerando la recaudación, el fortalecimiento del control debe estar fundamentado en el diseño, implementación y seguimiento de procesos tales como los siguientes:

- Inventariar los bienes públicos
- Verificación en sitio al cumplimiento de permisos y autorizaciones
- Revocación de permisos y autorizaciones
- Clausuras por incumplimiento
- Suspensión, restricción y restitución de servicios
- Débitos automáticos por prestaciones

- Descuentos por pronto pago
- Bonificaciones y prebendas por pagos al día
- Verificación en sitio de fugas
- Multas y sanciones
- Coactivas

La gestión de recaudación y recuperación de haberes constituye un pilar fundamental dentro de la gestión financiera de los GAD, pues su deficiencia compromete el flujo futuro de recursos para la ejecución de obras, planes y proyectos de desarrollo. Una buena recuperación y recaudación permite estructurar con mayor precisión los presupuestos, los hace sostenibles y por ende hace viable el alcance que puede tener la gestión local.

Complementariamente al fortalecimiento de los procesos de recaudación, los Gobiernos Autónomos Descentralizados deben potenciar sus capacidades para identificar oportunidades productivas locales y, sobre todo, para aprovecharlas a través de la estructuración de proyectos que puedan ser sujetos de crédito e inversión, tanto pública como privada.

Resulta común que los gobiernos territoriales no sepan construir a cabalidad propuestas de este tipo, ya sea porque no disponen del talento humano con la preparación y experiencia para cumplir con las condiciones profesionales necesarias para delinear proyectos productivos y a definir potenciales nichos de atracción de inversiones; o porque no existe una visión productiva del aprovechamiento de los recursos agropecuarios, turísticos, industriales, etc.

Los gobiernos provinciales y municipales cuentan dentro de sus jurisdicciones con recursos con alto potencial; sin embargo, las limitaciones antes señaladas hacen difícil su explotación. Una gestión proactiva, debe partir por realizar un reconocimiento o inventario de los recursos tanto naturales como productivos con los que se cuenta, para que una vez identificados, aquellos con mayor potencial puedan ser estudiados y estructurados como proyectos autosustentables o inversiones que atraigan capitales de empresas e inversionistas dentro de los distintos rubros y sectores.

Fomentar proyectos autosustentables y propiciar la participación privada en la inversión con impacto directo en las necesidades sociales, sin duda contribuye a disminuir la carga financiera y la necesidad de recursos que requieren los GAD. A menor carga financiera, ya sea por la priorización o por la participación de otras fuentes de

financiamiento, se amplía las posibilidades de acceso a créditos en condiciones favorables y la disponibilidad de recursos para el desarrollo.

Como se verá más adelante, cuando existen limitaciones en la generación de recursos o acceso al financiamiento, la atracción de inversiones resulta una opción altamente conveniente para las entidades y el desarrollo local, por tal motivo es primordial fortalecer el análisis y los equipos de trabajo, a fin de que la estructuración de proyectos e inversiones resulte también en atracción de estos recursos financieros. En el siguiente numeral se hace énfasis en la inversión y participación privada en el desarrollo local, como mecanismo de financiamiento de las obras y proyectos requeridos por los distintos GAD nacionales.

3. Fomento a la Participación Privada en el Desarrollo Local

El desarrollo debe ser entendido desde un enfoque multidimensional mediante el cual se establezca como objetivo primordial, garantizar la mejora continua de las condiciones de vida de la población. No solo constituye una potestad pública, sino también es una responsabilidad de los entes privados, quienes desde su rol y en consideración a sus aspiraciones, pueden contribuir a generar círculos virtuosos de riqueza que decanten tanto en beneficios sociales como privados.

En el contexto latinoamericano, el Ecuador es uno de los países con menor flujo de atracción de Inversión Extranjera Directa (IED); la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en su reporte denominado *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*, publicado en 2019, sostiene que el Ecuador en los años 2017 y 2018, recibió solamente 619 y 1.408 millones de dólares por concepto de Inversión Extranjera Directa respectivamente.

Con el objeto de revertir esta situación, en los últimos años en el país se han emprendido varias acciones que tienen como objetivo atraer nuevos capitales que fomenten el desarrollo nacional y local. En este contexto, se ha fortalecido el marco normativo a través de la promulgación de leyes facilitadoras como la Ley para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones y Generación de Empleo y la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público Privadas; además se han realizado esfuerzos tanto en simplificación de trámites para apertura de negocios, como en el control del riesgo país. Aún son necesarias otras iniciativas, en las cuales los GAD a nivel nacional, tienen también un rol fundamental y complementario en la provisión de facilidades para la inversión.

Considerando lo anterior, los GAD desde su posición deben resolver algunas interrogantes críticas respecto de su participación y responsabilidades en el fomento y atracción de inversiones, es necesario determinar que se ha aportado al respecto y analizar, por ejemplo: ¿Cuáles son los esfuerzos realizados para canalizar recursos privados al desarrollo territorial?, ¿Cuán complejos son los trámites para la constitución de empresas?, ¿Qué facilidades brinda el GAD en costos y acceso a los insumos productivos a los inversionistas?, ¿Existe normativa local que dificulte el aprovechamiento productivo en algún sector de la economía local?, ¿Se fomenta la participación privada en el desarrollo territorial?, ¿Qué sectores o industrias tienen mayor potencial dentro de la economía local que puedan ser atractivos para la inversión privada?, ¿Qué proyectos se pueden promocionar para estructurar esquemas financieros de participación público privada?, ¿Cómo estructurar proyectos con rigor técnico y financiero que resulten financiables?, etc.

De manera analógica, una economía puede ser pensada como una nave de dos motores, los cuales deben generar la energía suficiente para llevar un vuelo armónico, estable y seguro. A nivel de país y de los gobiernos subnacionales, el rol de estos motores los cumple tanto el sector público como el sector privado, quienes, a través de sus inversiones, que, si bien pueden diferenciarse en magnitudes, aportan al desarrollo y empleo local. Los GAD por lo tanto, deben fomentar dentro de la economía territorial, otros esquemas de financiamiento como los de asociación pública privada, los cuales deberán generar impactos positivos, contribuir al desarrollo económico social y también a la salubridad financiera de las arcas públicas. Resulta crítico crear sinergias, las cuales se articulen hacia beneficios mutuos.

En base a lo anterior y teniendo en cuenta el objetivo del presente capítulo: establecer lineamientos para mejorar la gestión financiera de los GAD respecto de sus responsabilidades en el desarrollo local, es fundamental definir estrategias, asociaciones, puentes y facilidades entre las necesidades locales y los capitales privados disponibles para cubrirlas. A través de políticas y medidas que generen apertura a la inversión privada en sus distintas formas, es posible canalizar una mayor cantidad de recursos para el desarrollo, compartiendo riesgos y la carga financiera requerida.

Corresponde, por lo tanto, tomar decisiones en función de revisar y disminuir regulaciones, trámites y cargas regulatorias innecesarias que limiten la participación privada, se necesitan también re diseñar procesos que aporten agilidad a la resolución de

los requerimientos ciudadanos en general y en particular de quienes buscan emprender e invertir.

En el contexto normativo para la inversión y para la asociación público privada, se puede estudiar el otorgamiento de beneficios respecto de algunos insumos y medios de producción, como también otros de índole tributaria para quienes busquen invertir y generar empleo para la población. Se debe entender a la participación privada como el factor de mayor dinamismo económico, pues el empleo de ella derivado, repercute en el consumo y la generación de círculos virtuosos de crecimiento. La inversión privada debe provocar un efecto multiplicador que incida en una mejor calidad de vida, en el cierre de brechas y en el bienestar general.

Como se ha dicho, dentro de los esquemas de estructuración financiera a disposición de los GAD, se pueden considerar a las Asociaciones Público Privadas (APP) como una opción para fondear proyectos autosustentables en agua potable, saneamiento, energía eléctrica, desarrollo de la red vial, producción, vivienda, como también para proyectos en los cuales, considerando la experticia y economías de escala asociadas a éstas, resulte más conveniente delegar a la iniciativa privada la construcción, equipamiento, la operación o el mantenimiento de un servicio, y no realizarlo con recursos públicos.

Las APP, aplican siempre que la delegación de una prestación pública a la iniciativa privada, genere en todos los casos, ahorros al gobierno y no el efecto contrario, se pretende que los servicios alcancen niveles de eficiencia operativa superiores a los que se pueden alcanzar a través de una prestación pública neta y que además, se demuestre que es mucho más beneficioso la ejecución de un proyecto mediante un operador privado y no a través de inversión pública, en la cual el gobierno local deber realizar el diseño, construcción, inversión, operación y mantenimiento de las obras, los equipos o modelos a seguir, proveer los recursos financieros y asumir todos los riesgos y los costos derivados de la respectiva curva de aprendizaje.

Finalmente, como parte del presente lineamiento estratégico, para fomentar la participación privada y la inversión extranjera en los distintos sectores de la economía local, atraer inversiones a proyectos autosustentables o hacia esquemas de Asociación Público Privada, los GAD deben analizar implementar las siguientes acciones y procesos:

- Identificar y revisar el stock regulatorio aplicable a la gestión de negocios e inversiones

- Aplicar métodos de costeo estándar para disminuir la carga regulatoria a los emprendimientos
- Implementar mecanismos de simplificación tramitológica para la apertura de negocios y atracción de inversiones.
- Realizar propuestas de inversión a través de proyectos cuya estructuración justifique la inversión y demuestre retornos económicos y sociales positivos.
- Aplicar y diseñar mecanismos de incentivos tributarios y productivos.
- Facilitar el acceso a los recursos y medios de producción dentro de sus jurisdicciones.
- Regular de manera simplificada y siempre y cuando la regulación hacia los negocios sea la opción económicamente más beneficiosa.

4. Fortalecer la Gestión del Liderazgo Territorial

Otro factor de relevancia que puede impactar positivamente en la salubridad de finanzas locales y que, llevado de manera óptima, aporta de manera trascendental en las mismas, es el rol que cumple el liderazgo territorial, pues a través de un buen liderazgo, se fomenta la mejora en la planificación y en el logro de los objetivos de desarrollo.

El liderazgo positivo es aquel responsable en el uso de los recursos, es consciente de las verdaderas y primordiales necesidades locales, es visionario con respecto a aprovechar el potencial de su región, es estratégico para gestionar el flujo de recursos de manera oportuna y efectiva, es innovador y propositivo, es técnico y bien estructurado, planifica y anticipa, negocia y adhiere, fomenta y construye, resuelve. El liderazgo positivo logra y ejecuta, no posterga, no improvisa.

Teniendo en cuenta lo señalado, a continuación, se desarrollan algunas claves para mejorar el liderazgo local, de manera que se convierta en una fortaleza para el desarrollo territorial y no se confabule en su contra o en contra de los intereses de la población. Lo que se pretende es definir ciertas claves para que quienes lo ostentan, puedan considerarlas y aplicarlas dentro de su gestión; en este sentido, a continuación, se exponen cuáles deben ser los requerimientos fundamentales que los líderes locales deben desarrollar a fin de lograr mejores resultados.

Contar con una Estrategia de Desarrollo Local. -

Se debe partir por lo básico y fundamental, conocer las fortalezas y necesidades de la economía local a fin de que, en conjunto con los principales actores públicos y privados, se definan las líneas de acción estratégica para incentivar el desarrollo y generar empleo. Si bien este aspecto puede resultar obvio, es sorprendente y en ocasiones vergonzoso, que siendo clave planificar y definir un horizonte estratégico, esto no sea una realidad del todo común a todos los GAD nacionales. Dependiendo de cuan rigurosa sea la planificación desarrollada y por el GAD y el seguimiento a lo programado, se determinará el éxito o fracaso de la gestión.

La planificación conlleva la formulación de los programas y proyectos a ejecutar dentro del periodo de gobierno. Surge del conocimiento territorial, se fundamenta en las fortalezas locales, busca mitigar las debilidades y aprovechar las oportunidades identificadas. La definición de un plan estratégico, contribuye a dimensionar las necesidades de recursos y a buscar los mecanismos para su financiación, también hace visibles las limitaciones con el objeto de aportar alternativas de solución.

En el contexto de la mejora de las finanzas, la planificación estratégica contribuye a la búsqueda y combinación óptima en el uso de los recursos, es decir, a estructurar los esquemas financieros a través de fondos propios, el endeudamiento o la inversión.

Contar con un equipo técnico-profesional fortalecido y alineado a los objetivos de la Estrategia de Desarrollo Local. -

A lo largo del documento se ha hecho hincapié en la necesidad de fortalecer las capacidades del talento humano con el que cuenta el GAD. Tan crítico resulta este lineamiento, que es determinante para el logro de las metas y planes territoriales.

El contar con personas capacitadas y dotadas profesional y técnicamente, otorga garantías y facilidades para construir propuestas robustas de alto impacto económico social, pero, ante todo, susceptibles de financiamiento. Contribuye también a mejorar la visión de progreso y al aprovechamiento de los recursos territoriales de los que se dispone.

Con el objeto de generar cambios sustanciales, toda administración territorial, debe evaluar cuales son las capacidades con las que se cuenta y que posiciones resultan estratégicas para implementar el desarrollo local. Es necesario contar con perfiles que cumplan y justifiquen la experiencia requerida y evitar privilegiar por cualquier motivo, a personas que no estén en capacidad de asumir los retos del progreso territorial.

Cuando se hayan identificado falencias o carencias en el talento humano disponible, es necesario iniciar procesos de fortalecimiento, ya sea a través de

capacitaciones o del reclutamiento y selección de personal idóneo. Por otro lado, y considerando los programas que tanto las entidades financieras de desarrollo nacional y multilateral proveen, a disposición de los GAD se encuentran las asistencias técnicas y el fortalecimiento institucional como opción de mejora técnica. Adicionalmente dentro del espectro de alternativas, se debe considerar cuando así lo amerite, la contratación con empresas consultoras a fin de cubrir las brechas de conocimiento técnico detectadas.

Con respecto al talento humano, es importante que a todo nivel de la organización, se logre alineación hacia las metas y los objetivos deseados, es necesario entonces canalizar esfuerzos para generar consciencia en quienes conforman la institución, sobre el horizonte de gestión pretendido y además, motivar a cada persona, para que desde su posición y ámbito, se realicen los aportes y se participe, en pro de las metas de desarrollo que se pretenden. Se trata de propiciar una cultura institucional de resultados, eficacia y eficiencia y en este sentido la función del liderazgo es crucial.

Gestión por Resultados. -

Un liderazgo responsable es aquel que además de trazar y establecer los objetivos institucionales, se preocupa por que los mismos se cumplan. La gestión por resultados constituye una herramienta y una práctica de gran beneficio, pues a través de ella se puede dar trazabilidad a las acciones ejecutadas y ante todo, medir la efectividad de lo realizado.

Conjuntamente con la planificación estratégica, el GAD debe definir los mecanismos de evaluación y seguimiento a través de los cuales medirá tanto el progreso en lo programado, como las responsabilidades asignadas y las medidas contingentes en caso de desviaciones.

En este contexto, es necesario construir y estructurar indicadores clave de desempeño (KPI) que contribuyan a optimizar la gestión y a generar información que permita mejorar la toma de decisiones y el aprovechamiento de los recursos disponibles. Los indicadores clave de desempeño son una metodología comúnmente usada que aporta a la construcción de tableros de control y a la conformación de estadísticas y datos dentro de un esquema de inteligencia de negocios.

La construcción de indicadores de desempeño aplica tanto a los programas y proyectos como a la gestión administrativa, en este sentido, constituye un esfuerzo de toda la organización que debe ser llevado de manera profesional y técnica.

Se procurará que los indicadores reflejen la gestión en términos relativos y no en términos absolutos. El uso de medidas relativas permitirá una mejor apreciación del logro

pues permitirán establecer parámetros de comparación. Partiendo del Liderazgo, la gestión por resultados deberá aplicar en forma descendente hacia cada unidad organizacional.

La gestión por resultados debe ser desarrollada e implementada por los encargados de la planificación institucional y se retroalimentará de manera constante a la máxima autoridad del GAD como también a los distintos niveles jerárquicos. Vale la pena aclarar, que es importante que las metas que se propongan, sean realizables, medibles, realistas, claras, relevantes y planteadas en función de un horizonte de tiempo.

Gestión Política. -

Sin duda el liderazgo territorial debe cultivar y cosechar réditos políticos, en este sentido se debe establecer un esquema de relaciones territoriales y a nivel del gobierno central que faciliten y contribuyan al logro de resultados. Independientemente de la línea política a la cual se representa, es recomendable que la misma no limite el acceso a recursos y a negociaciones en beneficio de la población.

Mantener relaciones cercanas y cordiales con los distintos actores dentro del ámbito local, nacional y multilateral debe ser parte de la estrategia local, implementada al más alto nivel de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Como se ha sostenido ya, los lineamientos descritos en el presente capítulo pretenden ser medidas complementarias dentro del fortalecimiento de la gestión financiera en los GAD.

A través de aplicar medidas de priorización de proyectos, tanto como la mejora de la recaudación, la identificación de proyectos autosustentables basados en las potencialidades locales, el fomento a la participación privada en el desarrollo local y el fortalecimiento de la gestión de liderazgo territorial, se pretende contribuir a potenciar la salud financiera de los gobierno subnacionales siguiendo un esquema estratégico holístico de desarrollo de las perspectivas propuestas por Kaplan y Norton.

La aplicación de las medidas citadas, deberá repercutir en una menor carga financiera. A menor carga financiera, los GAD podrán contar con mayores oportunidades de acceso a recursos crediticios que contribuyan a acelerar el progreso y desarrollo local.

5. Importancia de la Mejora de la Gestión en los GAD

A manera de síntesis con respecto a los lineamientos estratégicos planteados en el presente capítulo, a continuación brevemente se desarrolla la importancia de que los Gobiernos Autónomos Descentralizados mejoren su gestión a nivel general.

La respuesta al por qué es importante mejorar la gestión, radica en que una gestión ordenada, responsable, planificada, asertiva, que conozca las necesidades poblacionales y potencialidades territoriales, como también la realidad de sus finanzas, sus capacidades humanas y técnicas, que organice, profesionalice y potencie la entidad y que sea guiada con consciencia, con visión y profesionalismo, alcanza mejores resultados en base al rigor técnico y calidad con la que desarrolla sus procesos. Al contrario, una gestión que no aplique estas prácticas, es aquella sucumbe en la improvisación.

Es clave entender a cada organización como un todo en el cual cada engranaje genera la sinergia necesaria para que esta maquinaria opere y avance coordinadamente y alcance así mejores metas y mayores objetivos, aportando al desarrollo y al bienestar de su población.

Mejorar la gestión fortalece la capacidad con la que contará la organización territorial para aprovechar los recursos con los que se cuenta y maximizar los resultados de dicho aprovechamiento. Antes de iniciar un proceso de solicitud de crédito y estructuración de un proyecto, es crítico que quienes lideran este tipo de entidades evalúen los recursos con los que cuentan y traten de identificar debilidades que puedan apuntalar a fin de aportar a la organización calidad y solidez.

La evaluación debe ser concebida como un proceso recurrente de mejora continua, las unidades de gestión de procesos deben constantemente evaluar a través de indicadores clave de desempeño como la organización crece y se desarrolla, debe preguntarse si las metas han sido alcanzadas y si no se alcanzaron por qué no se logró lo deseado, solo así se aportará a que la organización cuente con una estructura sólida, profesional y de calidad. Trabajar en la mejora y fortalecimiento institucional es por tanto, uno de los primeros pasos a dar al momento de buscar nuevos rumbos financieros.

Finalmente, una vez que en el documento se ha abordado la problemática y sus potenciales soluciones, en la siguiente sección se expondrán las conclusiones derivadas del presente trabajo investigativo.

Conclusiones y Recomendaciones

El trabajo de investigación realizado en el presente documento, ha pretendido a lo largo de su desarrollo, identificar cuáles son los instrumentos de financiamiento multilateral a disposición de los GAD del Ecuador y definir el proceso a través de cual pueden acceder a estos instrumentos, para lo cual ha debido evidenciar una problemática financiera a nivel de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) del Ecuador y plantear una solución a través de delimitar qué GAD cantonales y provinciales podrían ser susceptibles de financiamiento multilateral, levantar un proceso de evaluación y aprobación, cumpliendo con múltiples requisitos previo a la suscripción de un contrato de crédito con garantía soberana y finalmente definir algunos lineamientos estratégicos que podrían aumentar las probabilidades de acceder a este tipo de financiamiento y contribuir a la sostenibilidad financiera de estas instituciones en el largo plazo, quienes como organismos de relevancia territorial, tienen una responsabilidad preponderante en el fomento y logro del desarrollo económico y social y plantear una alternativa de solución

A manera de síntesis, en el capítulo primero se definió dicha problemática, enfocándola a las limitaciones que tienen los GAD para disponer de recursos suficientes que les permitan implementar y cumplir a cabalidad con los planes y proyectos de desarrollo territorial, las atribuciones a ellos delegados y las necesidades de los ciudadanos. El capítulo segundo buscó evidenciar la escasez de recursos y la dependencia de las finanzas de los GAD a las asignaciones del Gobierno Central, dependencia que otorga poco margen a la gestión territorial.

Además, en el capítulo segundo, se plantearon a los Organismos Multilaterales y los créditos que estos otorgan, como una alternativa de provisión de recursos que puede contribuir a superar la problemática del desarrollo descrita en el capítulo primero. Se enunció y describió además qué tipos de productos financieros ofertan estas entidades y cómo dentro de ellos, los créditos mediante el uso de garantías soberanas constituyen una opción altamente conveniente, tanto en plazos como tasas de repago para los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Posteriormente en el capítulo tercero, se estableció un proceso para contribuir a que los GAD puedan tener una línea de acción que les permita acceder a los créditos multilaterales con garantías soberanas, basado tanto en los requerimientos de la normativa

nacional vigente como en las exigencias realizadas por los multilaterales para este tipo de préstamos. Adicionalmente se definieron algunas necesidades del fortalecimiento institucional, que aportan a la elegibilidad de los proyectos y a ampliar las oportunidades de que los mismos sean financiados.

Finalmente, en el capítulo cuarto, tomando como base el enfoque estratégico de desarrollo organizacional de Kaplan y Norton, que impacta en los resultados financieros, se establecieron 4 lineamientos estratégicos con el objetivo de apuntalar aún más el fortalecimiento institucional que se requiere para mejorar las finanzas públicas locales.

Teniendo presente esta síntesis, a continuación, se exponen las conclusiones derivadas del estudio:

1. A nivel nacional, en los distintos tipos de Gobiernos Autónomos Descentralizados, existe un alto grado de dependencia financiera de las asignaciones de recursos que realiza el Gobierno Central. Mayor al 70%.
2. Siendo que los GAD cumplen un rol protagónico en el desarrollo local, cuando estos recursos no llegan oportunamente, esta dependencia ocasiona retrasos y afectaciones a la calidad de vida de la población y a los resultados de la gestión pública territorial.
3. Con el objeto de superar esta dependencia financiera, los GAD deben buscar alternativas de financiamiento y en ese sentido, los Organismos Multilaterales de Crédito constituyen una opción altamente conveniente.
4. Se ha identificado un perfil de Gobierno Autónomo Descentralizado con mayor susceptibilidad al acceso a los créditos multilaterales, en el cual se han establecido como condiciones principales, que el nivel de ingresos anuales sea superior a USD \$60.000.000,00 y que su población supere a los 200.000 habitantes. Como condiciones complementarias los GAD deben demostrar: a) Capacidad y madurez financiera, b) Rigor técnico en las propuestas y proyectos a financiar, c) Calidad en la gestión por procesos y d) Liderazgo y talento humano con capacidades técnicas. Sin embargo al perfil descrito, GAD con ingresos y población menores a los del umbral mínimo, pueden acceder a un crédito multilateral si el proyecto a financiar presenta solidez en sus estudios e indicadores financieros, evidenciado capacidad para el repago del préstamo. Es muy importante identificar potencialidades locales a la hora de formular los proyectos de tal forma que su ejecución presente un efecto multiplicador a nivel económico y de alto impacto social.

5. Los Organismos Multinacionales de Crédito, cumplen un rol fundamental financiando el desarrollo tanto a gobiernos centrales como a los descentralizados.
6. Existen diversos tipos de productos financieros ofertados por estas entidades, los cuales en general resultan atractivos, tanto en tasas como en plazos; sin embargo, dentro de estos, los créditos mediante el uso de garantías soberanas constituyen la mejor opción, principalmente debido a la transferencia de riesgo, que significa la participación del Gobierno Central como garante.
7. Para acceder a este tipo de préstamos mediante garantías soberanas, los GAD deben cumplir con los requerimientos tanto de la normativa nacional como también con las exigencias de los Organismos Multilaterales. Dadas sus características financieras y estructurales, no todos los GAD pueden acceder a estas herramientas crediticias.
8. Las exigencias de la normativa nacional y las de los Organismos Multilaterales de Crédito, delinear un proceso que, en pro de su cumplimiento, debe ser analizado por los GAD a fin de determinar las capacidades financieras e institucionales con las que se cuentan, previo a cualquier acercamiento con estos organismos de crédito.
9. Este análisis de las capacidades, constituye una suerte de diagnóstico, que cuando haya sido realizado y se hayan identificado falencias y deficiencias, deberá conducir a los GAD a emprender procedimientos de fortalecimiento financiero e institucional, con el objetivo de que sus solicitudes de préstamos y proyectos a ser financiados, den evidencia que se encuentran bien sustentados y estructurados, y, por ende, pueden ser sujetos de los créditos mediante garantías soberanas.
10. Las organizaciones públicas al igual que las del sector privado, deben precautelar sus resultados financieros, sin embargo, para que estos resultados sean aún mejores, se debe concebir a la institución desde las cuatro perspectivas estratégicas propuestas por Kaplan y Norton.
11. En aplicación de lo propuesto por los académicos antes señalados, el fortalecimiento financiero e institucional, debe ser apuntalado mediante la aplicación de una visión estratégica integral que aborde la perspectiva ciudadana respecto a la definición de sus necesidades prioritarias, la perspectiva financiera a través de la participación en el desarrollo local de entes privados, la estructuración a cabalidad de proyectos autosustentables, la perspectiva de los procesos mediante

la mejora de la recaudación y la perspectiva del aprendizaje y crecimiento en base al fortalecimiento del liderazgo territorial.

12. La mejora de la gestión y fortalecimiento institucional es uno de los primeros pasos que toda institución deberá dar al momento de emprender el camino a la solicitud de créditos con los organismos multilaterales. Las instituciones bien organizadas y estructuradas, que demuestran profesionalismo y calidad en sus procesos tienen también mayores opciones de lograr que las Agencias Multilaterales de Crédito avalen sus proyectos y consecuentemente otorguen préstamos beneficiosos a sus intenciones. Organismos como la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) y el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE) deberían gestionar cooperación no reembolsable y/o asistencias técnicas dirigidas a este fortalecimiento.
13. Las autoridades subnacionales deberían proponer a nivel de la asamblea que en la próxima ley económica, se otorgue un porcentaje del cupo país del financiamiento de los multilaterales a los GAD y que este establecido en la normativa nacional.
14. Finalmente, el presente trabajo constituye una alternativa de solución a la problemática escasez de recursos y dependencia financiera de los GAD, a través de los créditos otorgados por las agencias multilaterales de crédito, estableciendo un proceso técnico para lograrlo.

Obras Citadas

- Banco de Desarrollo del Ecuador B.P. 2020. *Evolución de las Finanzas Subnacionales 2010 – 2017*. Quito: BDE B.P.
- Banco Mundial. 2021. "Quienes somos". Acceso el 12 de febrero. <https://www.bancomundial.org/es/who-we-are>.
- BID. 2021. "Acerca del BID". Acceso el 11 de febrero. <https://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/perspectiva-general>.
- BID. 2021. "Cooperación técnica". Acceso el 11 de febrero. <https://www.iadb.org/es/cooperaciontecnica>.
- BID. 2021. "Garantías". Acceso el 11 de febrero. <https://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/financiamiento-al-sector-publico/garantias>.
- Buiter, Willem y Steven Fries. 2002. *What should the multilateral development banks do?* Londres: European Bank for Reconstruction and Development.
- CAF. 2021. "Sobre CAF". Acceso el 12 de febrero. <https://www.caf.com/es/sobre-caf/>
- CAF. 1993. "Descentralización Fiscal: Marco Conceptual", en colaboración con la Agencia Alemana para la Cooperación Técnica.
- CAF. 2021. "Líneas de crédito". Acceso el 11 de febrero. <https://www.caf.com/es/sobre-caf/que-hacemos/productos-y-servicios/lineas-de-credito/>.
- CAF. 2021. "Participaciones accionarias". Acceso el 11 de febrero. <https://www.caf.com/es/sobre-caf/que-hacemos/productos-y-servicios/participaciones-accionarias/>.
- Gabriel Aghón y Gerold Krause Junk. 1993. *Descentralización Fiscal: Marco Conceptual*. CEPAL – Agencia Alemana de Cooperación Técnica, Santiago de Chile.
- Comisión Económica Para América Latina y El Caribe (CEPAL) & Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). (1993). "Descentralización fiscal: marco conceptual" Serie política fiscal, 44. Proyecto regional de descentralización fiscal. CEPALGTZ, Santiago
- Curmally, Atiyah, Jon Sohn y Christopher Wright. 2005. *Multilateral Development Bank Lending Through Financial Intermediaries: Environmental And Social Challenges*, junio. <https://www.wri.org/publication/multilateral-development-bank-lending-through-financial-intermediaries>.

- Dirección Nacional de Síntesis Macroeconómica. 2015. *Estadísticas de los Gobiernos, Seccionales y Provinciales en el Ecuador: 2004 – 2013*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- EC. 2010. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Registro Oficial Suplemento 303, 19 de octubre.
- EC. 2010. *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Registro Oficial 306 Segundo Suplemento, 22 de octubre.
- EC. Primicias. 2020. “Alcaldes reclaman al Gobierno USD 1.200 millones de deuda”. *Primicias*. Accedido 02 de junio de 2021. <https://www.primicias.ec/noticias/economia/alcaldes-reclaman-recursos-municipios-presupuesto/>
- Engen, Lars y Annalisa Prizzon. 2018. *A guide to multilateral development banks*. Londres: Overseas Development Institute.
- Etchegaray, Juan Pablo y Ana Arias Urones. 2020. *Los beneficios de la inversión extranjera directa: promoviendo el desarrollo económico en América Latina y el Caribe*. BID.
- Humphrey, Chris; Stephany Griffith-Jones, Jiajun Xu, Richard Carey y Annalisa Prizzon. 2015. *Multilateral development banks in the 21 century*. Londres: Overseas Development Institute.
- Kaul, Inge. 2017. *Providing global public goods, What role for the multilateral development banks?* Londres: Overseas Development Institute.
- Munich i Gasa, Jaume. 1998. *Las instituciones multilaterales de financiación del desarrollo*. Fundación CIDOB.
- NU. CEPAL. División de Desarrollo Productivo y Empresarial. 2019. *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- Peñaherrera, Jorge. 2015. “Metodología para el cálculo de la distribución de los recursos fiscales para los Gobiernos Autónomos Descentralizados en Ecuador: análisis de su aplicación”. *Revista Ciencia UNEMI*, 8: 21-31.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2014. *Modelo de Equidad Territorial en la Provisión de Bienes y Servicios Públicos: Análisis de las transferencias a los gobiernos autónomos descentralizados en el período 2011 – 2014*. Quito: SENPLADES.

Vassallo, Magro, J. M., & Izquierdo de Bartolomé, R. 2010. *Infraestructura pública y participación privada: conceptos y experiencias en América y España*. Caracas: CAF.

Anexos

Anexo 1: Marco normativo aplicable a la gestión, asignaciones y endeudamiento público de los Gobiernos Autónomos Descentralizados

1. Marco Normativo aplicable a la gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

i) Constitución de la República del Ecuador:

La Constitución de la República del Ecuador establece lo siguiente en referencia a los Gobiernos Autónomos Descentralizados:

Art. 238.- Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales.

Respecto a las competencias otorgadas a estos organismos, la Constitución sostiene:

Art. 263.- Los gobiernos provinciales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley:

1. Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial.
2. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.
3. Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas.
4. La gestión ambiental provincial.
5. Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego.
6. Fomentar la actividad agropecuaria.
7. Fomentar las actividades productivas provinciales.

8. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:

1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.
2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.
3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.
4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.
5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.
6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.
7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.
8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.
9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.
10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.
11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.
12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.
13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.
14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

ii) 1.2 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

Por su parte el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, establece:

Art. 28.- Gobiernos autónomos descentralizados.- Cada circunscripción territorial tendrá un gobierno autónomo descentralizado para la promoción del desarrollo y la garantía del buen vivir, a través del ejercicio de sus competencias. Estará integrado por ciudadanos electos democráticamente quienes ejercerán su representación política.

Constituyen gobiernos autónomos descentralizados:

- a) Los de las regiones;
- b) Los de las provincias;
- c) Los de los cantones o distritos metropolitanos; y,
- d) Los de las parroquias rurales.

Por otro lado en concordancia con lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, establece como competencias de los GAD provinciales y municipales las siguientes:

Art. 42.- Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado provincial.- Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que se determinen:

- a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, en el ámbito de sus competencias, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;
- b) Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas;
- c) Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional y los demás gobiernos autónomos descentralizados, obras en cuencas y micro cuencas;
- d) La gestión ambiental provincial;
- e) Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego de acuerdo con la Constitución y la ley;

f) Fomentar las actividades productivas provinciales, especialmente las agropecuarias; y,

g) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

Art. 55.- Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal.- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley;

a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;

b) Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón;

c) Planificar, construir y mantener la vialidad urbana;

d) Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley;

e) Crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras;

f) Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su circunscripción cantonal;

g) Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley;

h) Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines;

i) Elaborar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales;

j) Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley;

k) Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas;

l) Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras;

m) Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios; y,

n) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

2. Marco Normativo aplicable a las asignaciones del Gobierno Central hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados y al endeudamiento público

En el mismo sentido que en el punto anterior, a continuación, se presentan los principales cuerpos normativos que regulan las asignaciones de recursos del Gobierno Central, la gestión financiera de los GAD, sus planes de desarrollo e inversión y lo referente a las disposiciones regulatorias sobre el endeudamiento público.

i) Constitución de la República del Ecuador

Como marco legal general se ha considerado a la Constitución de la República en los siguientes artículos:

Art. 239.- El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.

Art. 270.- Los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad.

Art. 271.- Los gobiernos autónomos descentralizados participarán de al menos el quince por ciento de ingresos permanentes y de un monto no inferior al cinco por ciento de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público.

Las asignaciones anuales serán predecibles, directas, oportunas y automáticas, y se harán efectivas mediante las transferencias desde la Cuenta Única del Tesoro Nacional a las cuentas de los gobiernos autónomos descentralizados.

Art. 272.- La distribución de los recursos entre los gobiernos autónomos descentralizados será regulada por la ley, conforme a los siguientes criterios:

1. Tamaño y densidad de la población.

2. Necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados.

3. Logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado.

ii) Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización

Con el objeto de incorporar en la investigación los mandatos jurídicos referentes a las transferencias y participación de los GAD en las rentas del Estado, se establece como parte del marco normativo el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, principalmente en los siguientes artículos:

Art. 188.- Principios para la participación en las rentas del Estado.- Los gobiernos autónomos descentralizados participarán de las rentas del Estado de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad territorial.

Art. 189.- Tipos de transferencias.- Las transferencias a los gobiernos autónomos descentralizados serán:

a) Transferencias provenientes de ingresos permanentes y no permanentes para la equidad territorial en la provisión de bienes y servicios públicos correspondientes a las competencias exclusivas. Por ingresos permanentes se entenderá los ingresos corrientes del presupuesto general del Estado que administra el tesoro nacional; y por no permanentes, los ingresos de capital que administra el tesoro nacional, exceptuando los de financiamiento, entre los cuales consta la cuenta de financiamiento e importación de derivados (CFID);

b) Transferencias destinadas a financiar el ejercicio de nuevas competencias; y,

c) Transferencias para compensar a los gobiernos autónomos descentralizados en cuyos territorios se generen, exploten o industrialicen recursos no renovables. Cuando un gobierno autónomo descentralizado reciba una competencia por delegación, recibirá también los recursos correspondientes.

Art. 190.- Organismos responsables.- El organismo rector de las finanzas públicas determinará en la proforma presupuestaria, para cada ejercicio fiscal, las transferencias correspondientes a cada gobierno autónomo descentralizado, de manera predecible, directa, oportuna y automática, de acuerdo a las disposiciones que constan en la Constitución y el presente Código.

Art. 191.- Objetivo.- El objetivo de las transferencias es garantizar una provisión equitativa de bienes y servicios públicos, relacionados con las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno autónomo descentralizado, a todos los ciudadanos y ciudadanas del país, independientemente del lugar de su residencia, para lograr equidad territorial.

Art. 192.- Monto total a transferir.- Los gobiernos autónomos descentralizados participarán del veintiuno por ciento (21%) de ingresos permanentes y del diez por ciento (10%) de los no permanentes del presupuesto general del Estado.

En virtud de las competencias constitucionales, el monto total a transferir se distribuirá entre los gobiernos autónomos descentralizados en la siguiente proporción: veintisiete por ciento (27%) para los consejos provinciales; sesenta y siete por ciento (67%) para los municipios y distritos metropolitanos; y, seis por ciento (6%) para las juntas parroquiales.

El total de estos recursos se distribuirá conforme a tamaño y densidad de la población; necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados; logros en el mejoramiento de los niveles de vida; esfuerzo fiscal y administrativo; y, cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado.

Para la aplicación de cada uno de estos criterios se establece en la presente Ley una fórmula de cálculo y una ponderación del peso que tiene cada uno de los mismos en el monto general a distribuirse, diferenciada por nivel de gobierno.

Cuando un gobierno autónomo descentralizado reciba una competencia por delegación, recibirá también los recursos correspondientes que deberán ser por lo menos equivalentes, a lo que se venía utilizando para el ejercicio de dicha competencia por parte del respectivo nivel de gobierno.

Art. 193.- Modelo de equidad territorial en la provisión de bienes y servicios públicos.- Para la asignación y distribución de recursos a cada gobierno autónomo descentralizado se deberá aplicar un modelo de equidad territorial en la provisión de bienes y servicios públicos, que reparte el monto global de las transferencias en dos tramos, de la siguiente manera:

- a) La distribución de las transferencias a los gobiernos autónomos descentralizados tomará el 2010 como año base y repartirá el monto que por ley les haya correspondido a los gobiernos autónomos en ese año.

b) El monto excedente del total del veintiuno por ciento (21%) de ingresos permanentes y diez por ciento (10%) de ingresos no permanentes restados los valores correspondientes a las transferencias entregadas el año 2010, se distribuirá entre los gobiernos autónomos a través de la aplicación de los criterios constitucionales conforme a la fórmula y la ponderación de cada criterio señalada en este Código.

iii) Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas

Con respecto a la planificación general, los planes de desarrollo y de inversión, las transferencias de recursos desde el Gobierno Central a los Gobiernos Descentralizados, la deuda, sus límites y destino del endeudamiento, el uso de las garantías soberanas, la investigación tomará en consideración las disposiciones del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, normativa que regula los procesos de operaciones de endeudamiento público.

Los artículos de relevancia para la investigación dentro de esta Norma son los siguientes:

Art. 12.- Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.- La planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados en sus territorios. Se ejercerá a través de sus planes propios y demás instrumentos, en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno, en el ámbito del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

Art. 41.- Planes de Desarrollo.- Los planes de desarrollo son las directrices principales de los gobiernos autónomos descentralizados respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio. Éstos tendrán una visión de largo plazo, y serán implementados a través del ejercicio de sus competencias asignadas por la Constitución de la República y las Leyes, así como de aquellas que se les transfieran como resultado del proceso de descentralización.

Art. 57.- Planes de Inversión.- Los planes de inversión son la expresión técnica y financiera del conjunto de programas y proyectos de inversión, debidamente priorizados, programados y territorializados, de conformidad con las disposiciones de este código. Estos planes se encuentran encaminados a la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y de los planes del gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados.

Art. 123.- Contenido y finalidad.- El componente de endeudamiento público tiene bajo su responsabilidad normar, programar, establecer mecanismos de financiamiento, presupuestar, negociar, contratar, registrar, controlar, contabilizar y coordinar la aprobación de operaciones de endeudamiento público, de administración de deuda pública y operaciones conexas para una gestión eficiente de la deuda.

El endeudamiento público comprende la deuda pública de todas las entidades, instituciones y organismos del sector público provenientes de contratos de mutuo; colocaciones de bonos y otros valores, incluidos las titularizaciones y las cuotas de participación; los convenios de novación y/o consolidación de obligaciones; y, aquellas obligaciones en donde existan sustitución de deudor establecidas por ley.

Los pasivos contingentes tienen su origen en hechos específicos que pueden ocurrir o no. La obligación se hace efectiva con la ocurrencia de una o más condiciones previstas en el instrumento legal que lo generó.

Los pasivos contingentes no forman parte de la deuda pública. Un pasivo contingente solo se constituirá en deuda pública, en el monto correspondiente a la parte de la obligación que fuera exigible. La deuda contingente podrá originarse:

1. Cuando el Estado, a nombre de la República del Ecuador, otorga la garantía soberana a favor de entidades y organismos del sector público que contraigan deuda pública...

Art. 126.- Destino del endeudamiento.- Las entidades del sector público que requieran operaciones de endeudamiento público lo harán exclusivamente para financiar:

1. Programas.
2. Proyectos de inversión:
 - 2.1 para infraestructura; y,
 - 2.2 que tengan capacidad financiera de pago.
3. Refinanciamiento de deuda pública externa en condiciones más beneficiosas para el país.

Art. 146.- Garantías soberanas.- El Estado Central a nombre de la República del Ecuador podrá otorgar garantía soberana a favor de entidades y organismos del sector público, que contraigan deuda pública para el financiamiento de proyectos y programas de inversión en infraestructura, o para proyectos, programas de inversión que generen la rentabilidad necesaria para el servicio de la deuda. La garantía del Estado, únicamente podrá autorizarse, cuando la entidad u organismo del sector público, inclusive las

empresas del Estado, sus subsidiarias o filiales, evidencien que cuentan con capacidad de pago de la deuda respectiva.

No se podrán emitir garantías soberanas a las otras entidades, organismos y entidades del Sector Público, para operaciones de endeudamiento con plazo menor a 360 días. Para el otorgamiento de garantía soberana, se deberá establecer e instrumentar los mecanismos necesarios para la restitución de los valores que el Estado pudiere llegar a pagar en su calidad de garante, en caso de incumplimiento del deudor.

En ningún caso se otorgará garantías por parte del Estado o de sus entidades a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, inclusive las que no tengan finalidad de lucro, con excepción de la banca pública y aquellas empresas de derecho privado con al menos un 70% de acciones del Estado.

Las garantías otorgadas se registrarán como deuda contingente, y solo constituirán deuda del garante, cuando la obligación, en el monto respectivo, fuere exigible al mismo.

Título de la Reglas Fiscales, Capítulo II, Sección II Art. (...).- Disposiciones sobre el endeudamiento para Gobiernos Autónomos Descentralizados.- Para la aprobación y ejecución de sus presupuestos, cada Gobierno Autónomo Descentralizado deberá observar los siguientes límites de endeudamiento: 1. La relación porcentual calculada en cada año entre el saldo total de su deuda pública y otras obligaciones; y, sus ingresos totales anuales, sin incluir endeudamiento, no deberá ser superior al doscientos por ciento (200%); y, 2. El monto total del servicio anual de la deuda, que incluirá la respectiva amortización e intereses, no deberá superar el veinte y cinco por ciento (25%) de los ingresos totales anuales sin incluir endeudamiento. Para la contratación de deuda pública para financiar los costos y gastos permanentes relacionados al cumplimiento de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, se estará a lo previsto en la Constitución de la República del Ecuador. En caso de que los recursos de endeudamiento a los que se refiere este artículo se destinen a proyectos de agua potable, alcantarillado y manejo integral de desechos sólidos, estos límites podrán incrementarse en los numerales 1 y 2 a 300% y 40% respectivamente. Los Gobiernos Autónomos y Descentralizados que sobrepasen los límites de este artículo deberán someterse a un plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal que será aprobado por el ente rector de las finanzas públicas. Se prohíbe a las instituciones públicas y privadas conceder créditos a los Gobiernos Autónomos Descentralizados que sobrepasen estos límites o que por efecto del crédito que se solicite los sobrepasen. Nota: Artículo agregado por artículo 40 de Ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 253 de 24 de Julio del 2020.

Anexo 2: Tipificación de los GAD por Tamaño

a) GAD Cantonales por Tamaño:

| Cantón | (Habitantes en 2010) | Categoría |
|---------------------------------|----------------------|-----------|
| Cantón Guayaquil | 2.350.915 | Grande |
| Distrito Metropolitano de Quito | 2.239.191 | Grande |
| Cantón Cuenca | 505.585 | Grande |
| Cantón Santo Domingo | 368.013 | Grande |
| Cantón Ambato | 329.856 | Grande |
| Cantón Portoviejo | 280.029 | Grande |
| Cantón Loja | 263.900 | Grande |
| Cantón Machala | 245.972 | Grande |
| Cantón Durán | 235.769 | Grande |
| Cantón Manta | 226.477 | Grande |
| Cantón Riobamba | 225.741 | Grande |
| Cantón Esmeraldas | 189.504 | Mediano |
| Cantón Ibarra | 181.175 | Mediano |
| Cantón Quevedo | 173.575 | Mediano |
| Cantón Latacunga | 170.489 | Mediano |
| Cantón Milagro | 166.634 | Mediano |
| Cantón Babahoyo | 153.776 | Mediano |
| Cantón Santa Elena | 144.076 | Mediano |
| Cantón Chone | 126.491 | Mediano |
| Cantón Quinindé | 122.570 | Mediano |
| Cantón Daule | 120.326 | Mediano |
| Cantón Otavalo | 104.874 | Mediano |
| Cantón La Libertad | 95.942 | Mediano |
| Cantón Guaranda | 91.877 | Mediano |
| Cantón Lago Agrio | 91.744 | Mediano |
| Cantón El Carmen | 89.021 | Mediano |
| Cantón Tulcán | 86.498 | Mediano |
| Cantón Rumiñahui | 85.852 | Mediano |
| Cantón Cayambe | 85.795 | Mediano |
| Cantón Mejía | 81.335 | Mediano |
| Cantón El Empalme | 74.451 | Mediano |
| Cantón Pasaje | 72.806 | Mediano |
| Cantón Francisco de Orellana | 72.795 | Mediano |
| Cantón Vinces | 71.736 | Mediano |
| Cantón Jipijapa | 71.083 | Mediano |
| Cantón Montecristi | 70.294 | Mediano |

| | | |
|-------------------------|--------|---------|
| Cantón Azogues | 70.064 | Mediano |
| Cantón Pujilí | 69.055 | Mediano |
| Cantón Santa Rosa | 69.036 | Mediano |
| Cantón Naranjal | 69.012 | Mediano |
| Cantón Salinas | 68.675 | Mediano |
| Cantón Samborondón | 67.590 | Mediano |
| Cantón Ventanas | 66.551 | Mediano |
| Cantón Buena Fe | 63.148 | Mediano |
| Cantón Pastaza | 62.016 | Mediano |
| Cantón Yaguachi | 60.958 | Mediano |
| Cantón Tena | 60.880 | Mediano |
| Cantón Cañar | 59.323 | Mediano |
| Cantón Sucre | 59.157 | Mediano |
| Cantón Salcedo | 58.216 | Mediano |
| Cantón Salitre | 57.402 | Mediano |
| Cantón Pelileo | 56.573 | Mediano |
| Cantón Pedernales | 55.128 | Mediano |
| Cantón La Troncal | 54.389 | Mediano |
| Cantón Balzar | 53.937 | Mediano |
| Cantón El Guabo | 50.009 | Mediano |
| Cantón Huaquillas | 47.706 | Pequeño |
| Cantón Santa Ana | 47.385 | Pequeño |
| Cantón Guamate | 45.153 | Pequeño |
| Cantón Colta | 44.971 | Pequeño |
| Cantón El Triunfo | 44.778 | Pequeño |
| Cantón Shushufindi | 44.328 | Pequeño |
| Cantón Alausí | 44.089 | Pequeño |
| Cantón Antonio Ante | 43.518 | Pequeño |
| Cantón Pedro Carbo | 43.436 | Pequeño |
| Cantón La Concordia | 42.924 | Pequeño |
| Cantón Guano | 42.851 | Pequeño |
| Cantón Gualaceo | 42.709 | Pequeño |
| Cantón Valencia | 42.556 | Pequeño |
| Cantón San Lorenzo | 42.486 | Pequeño |
| Cantón La Maná | 42.216 | Pequeño |
| Cantón Playas | 41.935 | Pequeño |
| Cantón Atacames | 41.526 | Pequeño |
| Cantón Morona | 41.155 | Pequeño |
| Cantón Bolívar (Manabí) | 40.735 | Pequeño |
| Cantón Cotacachi | 40.036 | Pequeño |
| Cantón Eloy Alfaro | 39.739 | Pequeño |

| | | |
|---------------------------------|--------|---------|
| Cantón Baba | 39.681 | Pequeño |
| Cantón Santa Lucía | 38.923 | Pequeño |
| Cantón Mocache | 38.392 | Pequeño |
| Cantón Píllaro | 38.357 | Pequeño |
| Cantón Tosagua | 38.341 | Pequeño |
| Cantón La Joya de los Sachas | 37.591 | Pequeño |
| Cantón Naranjito | 37.186 | Pequeño |
| Cantón San Vicente | 37.073 | Pequeño |
| Cantón Paján | 37.073 | Pequeño |
| Cantón Puebloviejo | 36.477 | Pequeño |
| Cantón Catamayo | 35.229 | Pequeño |
| Cantón Rocafuerte | 33.469 | Pequeño |
| Cantón Saraguro | 33.209 | Pequeño |
| Cantón Pedro Moncayo | 33.172 | Pequeño |
| Cantón Calvas | 31.251 | Pequeño |
| Cantón Paltas | 30.845 | Pequeño |
| Cantón Montúfar | 30.511 | Pequeño |
| Cantón Pichincha | 30.244 | Pequeño |
| Cantón Urdaneta | 29.263 | Pequeño |
| Cantón Veinticuatro de Mayo | 28.846 | Pequeño |
| Cantón Muisne | 28.474 | Pequeño |
| Cantón Sígsig | 26.910 | Pequeño |
| Cantón Rioverde | 26.869 | Pequeño |
| Cantón Arenillas | 26.844 | Pequeño |
| Cantón Piñas | 25.988 | Pequeño |
| Cantón Zamora | 25.510 | Pequeño |
| Cantón Paute | 25.494 | Pequeño |
| Cantón Simón Bolívar | 25.483 | Pequeño |
| Cantón Saquisilí | 25.320 | Pequeño |
| Cantón Macará | 25.260 | Pequeño |
| Cantón Alfredo Baquerizo Moreno | 25.179 | Pequeño |
| Cantón Flavio Alfaro | 25.004 | Pequeño |
| Cantón Archidona | 24.969 | Pequeño |
| Cantón Montalvo | 24.164 | Pequeño |
| Cantón Zaruma | 24.097 | Pequeño |
| Cantón Colimes | 23.423 | Pequeño |
| Cantón Jama | 23.253 | Pequeño |
| Cantón Palenque | 22.320 | Pequeño |
| Cantón Camilo Ponce Enríquez | 21.998 | Pequeño |
| Cantón Pangua | 21.965 | Pequeño |
| Cantón Sigchos | 21.944 | Pequeño |

| | | |
|---------------------------------|--------|---------|
| Cantón Loreto | 21.163 | Pequeño |
| Cantón Biblián | 20.817 | Pequeño |
| Cantón Balao | 20.523 | Pequeño |
| Cantón Puerto López | 20.451 | Pequeño |
| Cantón Puerto Quito | 20.445 | Pequeño |
| Cantón Baños | 20.018 | Pequeño |
| Cantón Nobol | 19.600 | Pequeño |
| Cantón Espíndola | 19.316 | Pequeño |
| Cantón Puyango | 19.043 | Pequeño |
| Cantón Junín | 18.942 | Pequeño |
| Cantón Yantzaza | 18.675 | Pequeño |
| Cantón Jaramijó | 18.486 | Pequeño |
| Cantón Taisha | 18.437 | Pequeño |
| Cantón Lomas de Sargentillo | 18.413 | Pequeño |
| Cantón Santa Isabel | 18.393 | Pequeño |
| Cantón Sucúa | 18.318 | Pequeño |
| Cantón San Miguel de Los Bancos | 17.573 | Pequeño |
| Cantón Chimbo | 17.406 | Pequeño |
| Cantón Gualaquiza | 17.162 | Pequeño |
| Cantón Quinsaloma | 16.476 | Pequeño |
| Cantón Zapotillo | 16.312 | Pequeño |
| Cantón Palestina | 16.065 | Pequeño |
| Cantón Celica | 15.996 | Pequeño |
| Cantón Nabón | 15.892 | Pequeño |
| Cantón San Miguel de Urququí | 15.671 | Pequeño |
| Cantón Santa Cruz | 15.393 | Pequeño |
| Cantón Bolívar (Carchi) | 14.347 | Pequeño |
| Cantón Espejo | 13.634 | Pequeño |
| Cantón Patate | 13.497 | Pequeño |
| Cantón Caluma | 13.129 | Pequeño |
| Cantón Pimampiro | 12.970 | Pequeño |
| Cantón Pedro Vicente Maldonado | 12.924 | Pequeño |
| Cantón Cumandá | 12.922 | Pequeño |
| Cantón Gonzanamá | 12.716 | Pequeño |
| Cantón Chunchi | 12.685 | Pequeño |
| Cantón Girón | 12.607 | Pequeño |
| Cantón Chordeleg | 12.577 | Pequeño |
| Cantón Pindal | 12.244 | Pequeño |
| Cantón Portovelo | 12.200 | Pequeño |
| Cantón Mira | 12.180 | Pequeño |
| Cantón Tisaleo | 12.137 | Pequeño |

| | | |
|------------------------------------|--------|---------|
| Cantón Echeandía | 12.114 | Pequeño |
| Cantón Coronel Marcelino Maridueña | 12.033 | Pequeño |
| Cantón Chambo | 11.885 | Pequeño |
| Cantón Mera | 11.861 | Pequeño |
| Cantón Chillanes | 11.861 | Pequeño |
| Cantón Quero | 11.544 | Pequeño |
| Cantón Pallatanga | 11.544 | Pequeño |
| Cantón Cascales | 11.104 | Pequeño |
| Cantón Isidro Ayora | 10.870 | Pequeño |
| Cantón General Antonio Elizalde | 10.642 | Pequeño |
| Cantón Putumayo | 10.174 | Pequeño |
| Cantón Pucará | 10.052 | Pequeño |
| Cantón Palora | 9.936 | Pequeño |
| Cantón Olmedo (Manabí) | 9.844 | Pequeño |
| Cantón Limón Indanza | 9.722 | Pequeño |
| Cantón El Tambo | 9.475 | Pequeño |
| Cantón Santiago | 9.295 | Pequeño |
| Cantón Chinchipe | 9.119 | Pequeño |
| Cantón El Pangui | 8.619 | Pequeño |
| Cantón Gonzalo Pizarro | 8.599 | Pequeño |
| Cantón Huamboya | 8.466 | Pequeño |
| Cantón Cevallos | 8.163 | Pequeño |
| Cantón Palanda | 8.089 | Pequeño |
| Cantón El Chaco | 7.960 | Pequeño |
| Cantón San Pedro de Huaca | 7.624 | Pequeño |
| Cantón San Cristóbal | 7.475 | Pequeño |
| Cantón Sozoranga | 7.465 | Pequeño |
| Cantón Chaguarpamba | 7.161 | Pequeño |
| Cantón Cuyabeno | 7.133 | Pequeño |
| Cantón Tiwintza | 6.995 | Pequeño |
| Cantón Balsas | 6.861 | Pequeño |
| Cantón Mocha | 6.777 | Pequeño |
| Cantón Penipe | 6.739 | Pequeño |
| Cantón Arajuno | 6.491 | Pequeño |
| Cantón Centinela del Cóndor | 6.479 | Pequeño |
| Cantón Quijos | 6.224 | Pequeño |
| Cantón Déleg | 6.100 | Pequeño |
| Cantón Las Naves | 6.092 | Pequeño |
| Cantón Sevilla de Oro | 5.889 | Pequeño |
| Cantón Yacuambi | 5.835 | Pequeño |
| Cantón Atahualpa | 5.833 | Pequeño |

| | | |
|------------------------------------|-------|---------|
| Cantón Logroño | 5.723 | Pequeño |
| Cantón Marcabelí | 5.450 | Pequeño |
| Cantón Quilanga | 5.218 | Pequeño |
| Cantón Nangaritza | 5.196 | Pequeño |
| Cantón Suscal | 5.016 | Pequeño |
| Cantón Olmedo (Loja) | 4.870 | Pequeño |
| Cantón Aguarico | 4.847 | Pequeño |
| Cantón Las Lajas | 4.794 | Pequeño |
| Cantón San Fernando | 3.993 | Pequeño |
| Cantón San Juan Bosco | 3.908 | Pequeño |
| Cantón Paquisha | 3.854 | Pequeño |
| Cantón Carlos Julio Arosemena Tola | 3.664 | Pequeño |
| Cantón Oña | 3.583 | Pequeño |
| Cantón Santa Clara | 3.565 | Pequeño |
| Cantón San Miguel | 3.565 | Pequeño |
| Cantón Guachapala | 3.409 | Pequeño |
| Cantón Sucumbíos | 3.390 | Pequeño |
| Cantón El Pan | 3.036 | Pequeño |
| Cantón Chilla | 2.484 | Pequeño |
| Cantón Isabela | 2.256 | Pequeño |
| Cantón Pablo Sexto | 1.823 | Pequeño |

Fuente: INEC
Elaboración propia

b) GAD Provinciales por Tamaño

| Provincia | Habitantes | Categoría |
|--------------------------------|------------|-----------|
| Guayas | 4.387.434 | Grande |
| Pichincha | 3.228.233 | Grande |
| Manabí | 1.562.079 | Grande |
| Los Ríos | 921.763 | Grande |
| Azuay | 881.394 | Grande |
| El Oro | 715.751 | Grande |
| Esmeraldas | 643.654 | Grande |
| Tungurahua | 590.600 | Grande |
| Chimborazo | 524.004 | Grande |
| Loja | 521.154 | Grande |
| Cotopaxi | 488.716 | Mediano |
| Imbabura | 476.257 | Mediano |
| Santo Domingo de los Tsáchilas | 458.580 | Mediano |
| Santa Elena | 401.178 | Mediano |
| Cañar | 281.396 | Mediano |
| Sucumbíos | 230.503 | Mediano |
| Bolívar | 209.933 | Mediano |
| Morona Santiago | 196.535 | Pequeño |
| Carchi | 186.869 | Pequeño |
| Orellana | 161.338 | Pequeño |
| Napo | 133.705 | Pequeño |
| Zamora Chinchipe | 120.416 | Pequeño |
| Pastaza | 114.202 | Pequeño |
| Galápagos | 33.042 | Pequeño |

Fuente: INEC
Elaboración propia

Anexo 3: Tipificación GAD por Nivel de Ingreso*a) GAD Municipales por Nivel de Ingresos de los años 2015 al 2018*

| GAD Municipal | Total en USD (millones) | Nivel de Ingreso |
|---------------|-------------------------|------------------|
| Quito | 1.247,7 | Alto |
| Guayaquil | 1.084,0 | Alto |
| Cuenca | 201,3 | Alto |
| Santo Domingo | 157,8 | Alto |
| Ambato | 141,3 | Alto |
| Machala | 114,8 | Alto |
| Portoviejo | 104,1 | Alto |
| Loja | 92,8 | Alto |
| Duran | 91,8 | Alto |
| Manta | 89,3 | Alto |
| Riobamba | 84,4 | Alto |
| Ibarra | 80,0 | Alto |
| Latacunga | 73,7 | Alto |
| Lago Agrio | 72,8 | Alto |
| Esmeraldas | 71,9 | Alto |
| Quevedo | 71,4 | Alto |
| Milagro | 71,4 | Alto |
| Santa Elena | 68,9 | Alto |
| Babahoyo | 67,1 | Alto |
| Quininde | 65,9 | Alto |
| Chone | 61,7 | Alto |
| Daule | 58,1 | Medio |
| Orellana | 49,9 | Medio |
| Otavalo | 49,8 | Medio |
| Guaranda | 47,9 | Medio |
| Tulcán | 47,4 | Medio |
| Rumiñahui | 45,2 | Medio |
| Cayambe | 45,2 | Medio |
| El Carmen | 44,3 | Medio |
| Pastaza | 43,4 | Medio |
| La Libertad | 40,8 | Medio |
| Empalme | 40,5 | Medio |
| Pujilí | 40,1 | Medio |
| Mejía | 38,1 | Medio |
| Samborondón | 37,5 | Medio |
| Shushufindi | 37,5 | Medio |
| Tena | 37,0 | Medio |

| | | |
|-----------------------|------|-------|
| Vinces | 36,0 | Medio |
| Santa Rosa | 36,0 | Medio |
| La Joya De Los Sachas | 35,5 | Medio |
| Ventanas | 34,6 | Medio |
| Jipijapa | 34,6 | Medio |
| Montecristi | 34,0 | Medio |
| Naranjal | 34,0 | Medio |
| Pasaje | 33,5 | Medio |
| Pedernales | 33,3 | Medio |
| Urbina Jado | 33,3 | Medio |
| Azogues | 32,7 | Medio |
| Cañar | 32,6 | Medio |
| Salinas | 31,8 | Medio |
| Balzar | 30,9 | Medio |
| Sucre | 30,1 | Medio |
| Salcedo | 29,6 | Medio |
| Colta | 29,6 | Medio |
| Eloy Alfaro | 29,4 | Medio |
| Yaguachi | 29,3 | Medio |
| Buena Fe | 29,2 | Medio |
| Alausí | 29,1 | Medio |
| San Pedro de Pelileo | 28,6 | Medio |
| Santa Ana | 27,8 | Medio |
| Guamote | 27,3 | Medio |
| Huaquillas | 27,2 | Medio |
| La Troncal | 26,8 | Medio |
| El Guabo | 26,7 | Medio |
| Pedro Carbo | 25,9 | Medio |
| Cotacachi | 25,6 | Medio |
| Valencia | 25,5 | Medio |
| San Lorenzo | 25,2 | Medio |
| Morona | 25,0 | Medio |
| Paján | 24,3 | Medio |
| Baba | 24,3 | Medio |
| Guano | 24,1 | Medio |
| Santa Lucia | 23,8 | Medio |
| Mocache | 23,6 | Medio |
| La Concordia | 23,4 | Medio |
| Atacames | 23,4 | Medio |
| Gualaceo | 23,1 | Medio |
| Bolívar (Calceta) | 22,4 | Medio |

| | | |
|---------------------------|------|-------|
| Antonio Ante | 22,3 | Medio |
| El Triunfo | 22,3 | Medio |
| Santiago de Píllaro | 21,8 | Medio |
| Loreto | 21,6 | Medio |
| Montúfar | 21,6 | Medio |
| Pichincha | 21,5 | Medio |
| Tosagua | 21,1 | Medio |
| Saraguro | 21,1 | Medio |
| Calvas | 21,0 | Medio |
| Naranjito | 20,7 | Medio |
| La Mana | 20,7 | Medio |
| Puebloviejo | 20,3 | Medio |
| Paltas | 20,0 | Medio |
| Playas (General Villamil) | 19,6 | Bajo |
| Santa Cruz | 19,4 | Bajo |
| Pedro Moncayo | 19,4 | Bajo |
| 24 De Mayo | 19,4 | Bajo |
| Rocafuerte | 19,0 | Bajo |
| Catamayo | 18,7 | Bajo |
| Muisne | 18,6 | Bajo |
| Arajuno | 18,6 | Bajo |
| Flavio Alfaro | 18,5 | Bajo |
| Rioverde | 18,1 | Bajo |
| Urdeneta | 17,5 | Bajo |
| Archidona | 17,4 | Bajo |
| Zamora | 17,4 | Bajo |
| San Miguel | 16,8 | Bajo |
| Sigsig | 16,8 | Bajo |
| Sigchos | 16,7 | Bajo |
| Puerto Quito | 16,4 | Bajo |
| Piñas | 16,0 | Bajo |
| Colímes | 15,9 | Bajo |
| Jama | 15,9 | Bajo |
| Cuyabeno | 15,7 | Bajo |
| Arenillas | 15,7 | Bajo |
| Palenque | 15,5 | Bajo |
| Saquisilí | 15,4 | Bajo |
| Pangua | 15,4 | Bajo |
| Espíndola | 15,2 | Bajo |
| Simón Bolívar | 15,2 | Bajo |
| Paute | 15,1 | Bajo |

| | | |
|-----------------------------|------|------|
| Taisha | 14,6 | Bajo |
| Puyango | 14,2 | Bajo |
| Macará | 14,2 | Bajo |
| Alfredo Baquerizo Moreno | 14,2 | Bajo |
| Chillanes | 14,1 | Bajo |
| Gonzanama | 14,0 | Bajo |
| Zaruma | 14,0 | Bajo |
| San Vicente | 13,7 | Bajo |
| Biblián | 13,6 | Bajo |
| Celica | 13,4 | Bajo |
| Montalvo | 13,3 | Bajo |
| Quero | 13,1 | Bajo |
| Bolívar | 13,0 | Bajo |
| Puerto López | 12,8 | Bajo |
| Espejo | 12,8 | Bajo |
| San Cristóbal | 12,6 | Bajo |
| Yanzatza | 12,5 | Bajo |
| Junín | 12,5 | Bajo |
| Camilo Ponce Enríquez | 12,4 | Bajo |
| Balao | 12,4 | Bajo |
| Zapotillo | 12,3 | Bajo |
| Cascales | 12,0 | Bajo |
| Gualaquiza | 12,0 | Bajo |
| Nobol (Vicente Piedrahita) | 11,8 | Bajo |
| San Miguel de Urcuquí | 11,8 | Bajo |
| San Miguel de los Bancos | 11,8 | Bajo |
| Mira | 11,7 | Bajo |
| Santa Isabel | 11,7 | Bajo |
| Putumayo | 11,6 | Bajo |
| Chimbo | 11,5 | Bajo |
| Nabón | 11,4 | Bajo |
| Jaramijo | 10,9 | Bajo |
| Baños de Agua Santa | 10,9 | Bajo |
| Gonzalo Pizarro | 10,9 | Bajo |
| Pimampiro | 10,7 | Bajo |
| Pedro Vicente Maldonado | 10,6 | Bajo |
| Lomas de Sargentillo | 10,6 | Bajo |
| Palestina | 10,5 | Bajo |
| Coronel Marcelino Maridueña | 10,4 | Bajo |
| Quinsaloma | 10,3 | Bajo |
| Chunchi | 10,0 | Bajo |

| | | |
|-----------------------------|------|------|
| Sozoranga | 10,0 | Bajo |
| Aguarico | 9,9 | Bajo |
| Chahuarpamba | 9,8 | Bajo |
| Mera | 9,7 | Bajo |
| Sucúa | 9,6 | Bajo |
| Pindal | 9,6 | Bajo |
| Caluma | 9,5 | Bajo |
| Pallatanga | 9,5 | Bajo |
| Chambo | 9,3 | Bajo |
| Echeandía | 9,1 | Bajo |
| Girón | 9,0 | Bajo |
| Patate | 8,9 | Bajo |
| Chordeleg | 8,6 | Bajo |
| Cumandá | 8,6 | Bajo |
| Tisaleo | 8,5 | Bajo |
| Limón Indanza | 8,5 | Bajo |
| El Pangui | 8,3 | Bajo |
| Isidro Ayora | 8,3 | Bajo |
| Pucará | 8,2 | Bajo |
| San Pedro se Huaca | 8,2 | Bajo |
| Chinchipe | 8,1 | Bajo |
| Olmedo (Manabí) | 8,1 | Bajo |
| General Antonio Elizalde | 8,0 | Bajo |
| Portovelo | 8,0 | Bajo |
| Palanda | 7,9 | Bajo |
| Quijos | 7,8 | Bajo |
| Santiago | 7,7 | Bajo |
| Olmedo | 7,6 | Bajo |
| Quilanga | 7,5 | Bajo |
| El Tambo | 7,2 | Bajo |
| Santa Clara | 7,2 | Bajo |
| Tiwintza | 7,1 | Bajo |
| Sucumbíos | 7,0 | Bajo |
| Huamboya | 6,8 | Bajo |
| Isabela | 6,8 | Bajo |
| Penipe | 6,8 | Bajo |
| El Chaco | 6,8 | Bajo |
| Carlos Julio Arosemena Tola | 6,8 | Bajo |
| Las Naves | 6,7 | Bajo |
| Marcabelí | 6,6 | Bajo |
| Yacuambí | 6,5 | Bajo |

| | | |
|----------------------|-----|------|
| Palora | 6,4 | Bajo |
| Cevallos | 6,4 | Bajo |
| Deleg | 6,3 | Bajo |
| Centinela del Cóndor | 6,3 | Bajo |
| Logroño | 6,3 | Bajo |
| Balsas | 6,0 | Bajo |
| Mocha | 6,0 | Bajo |
| Atahualpa | 5,8 | Bajo |
| Nangaritza | 5,7 | Bajo |
| Las Lajas | 5,7 | Bajo |
| Suscal | 5,3 | Bajo |
| Paquisha | 5,1 | Bajo |
| Sevilla se Oro | 5,0 | Bajo |
| San Juan Bosco | 4,8 | Bajo |
| Chilla | 4,4 | Bajo |
| Oña | 4,3 | Bajo |
| San Fernando | 4,3 | Bajo |
| El Pan | 4,2 | Bajo |
| Guachapala | 4,1 | Bajo |
| Pablo VI | 3,5 | Bajo |

Fuente: Acuerdos Ministeriales del Ministerio de Economía y Finanzas de los años 2015, 2016, 2017 y 2018
Elaboración propia

b) *GAD Provinciales Por Nivel de Ingreso de los años 2015 al 2018*

| GAD Provincial | Total en USD (millones) | Nivel de Ingresos |
|--|-------------------------|-------------------|
| Guayas | 566,9 | Alto |
| Pichincha | 347,2 | Alto |
| Manabí | 304,4 | Alto |
| Los Ríos | 174,9 | Alto |
| Azuay | 131,7 | Alto |
| Esmeraldas | 131,6 | Alto |
| El Oro | 129,9 | Alto |
| Loja | 117,5 | Alto |
| Chimborazo | 105,2 | Alto |
| Tungurahua | 101,5 | Alto |
| Cotopaxi | 100,7 | Alto |
| Imbabura | 90,0 | Medio |
| Orellana | 89,5 | Medio |
| Sucumbíos | 87,7 | Medio |
| Santo Domingo de los Tsáchilas | 81,3 | Medio |
| Pastaza | 73,5 | Medio |
| Santa Elena | 71,1 | Medio |
| Morona Santiago | 68,5 | Medio |
| Gobierno del Régimen Especial de Galápagos | 66,0 | Medio |
| Cañar | 56,9 | Bajo |
| Carchi | 56,9 | Bajo |
| Bolívar | 53,7 | Bajo |
| Napo | 50,6 | Bajo |
| Zamora Chinchipe | 45,5 | Bajo |

Fuente: Acuerdos Ministeriales del Ministerio de Economía y Finanzas de los años 2015, 2016, 2017 y 2018

Elaboración propia

Anexo 4: Requisitos del Informe de Capacidad de Pago

| |
|---|
| Estado Financiero cargado en el eSigef del último año fiscal cerrado |
| Balance de comprobación |
| Cédulas presupuestarias |
| Tablas de amortización de la deuda vigente nacional y del exterior |
| Incluir las condiciones financieras de créditos vigentes |
| Cronograma anual de montos por desembolsar, posteriores al último ejercicio fiscal con las respectivas tablas de amortización |
| Plan de inversión plurianual aprobado |
| Detallando el nombre de los programas o proyectos, montos de los programas o proyectos, programaciones de desembolsos |
| Plan de inversiones con los proyectos de arrastre |
| Plan de inversiones con los nuevos proyectos |
| Programa o proyecto de inversión |
| Al menos deberá contener: |
| Monto del programa o proyecto |
| Plazo de ejecución y cronograma de ejecución actualizado |
| Fuentes y usos: ingresos y gastos del proyecto |
| Resumen de programa o proyecto |
| Objetivo del programa o proyecto |
| Justificación del programa y proyecto |
| Beneficiarios |
| Linea base actual |
| Con la ejecución del nuevo programa o proyecto |
| Viabilidad económica y/o financiera del GAD, debe incluir la vida útil del programa o proyecto |
| Viabilidad técnica del proyecto emitida por el ente rector o entidades que lo emiten (De ser el caso) |
| Condiciones financieras del endeudamiento emitidas por el potencial financista |
| Monto del programa o proyecto |
| Moneda del nuevo crédito |
| Periodicidad del pago de capital e intereses |
| Interés |
| Plazo de amortización |
| Periodo de gracia |
| Contar con autorización por parte del Ministerio de Economía y Finanzas respecto a la suscripción de Fideicomiso (De ser el caso) |
| Última actualización del catastro |
| Formularios completos |

Anexo 5: Requisitos para la aprobación del endeudamiento y autorización para la suscripción del Contrato de Crédito y Contrato de Garantía

1. Solicitud de garantía soberana:

Oficio que envía el ejecutor al Ministro de Economía y Finanzas en el que solicitan se otorgue la garantía soberana al crédito.

Debe incluir necesariamente: Solicitud expresa de la garantía soberana, nombre del banco prestamista, monto del crédito, destino de los recursos (programa/proyecto a financiarse. Indicar nombre del programa/proyecto).

Ejemplo sugerido del párrafo a ser incluido en el oficio:

.... Con estos antecedentes solicito la Garantía Soberana para el crédito que suscribiría ___ con la ___ por un monto de hasta USD a financiar parcialmente el proyecto “ millones, destinado”....

2. Términos y condiciones del crédito:

El ejecutor enviará al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) los términos y condiciones del crédito acordadas con el prestamista (condiciones definitivas).

3. Informe de capacidad de pago:

La Subsecretaría de Financiamiento Público solicitará a la Subsecretaría de Relaciones Fiscales (SRF) la elaboración del informe de capacidad de pago. La SRF solicitará y coordinará con el ejecutor diversos requisitos, y una vez realizado el análisis, enviará su informe a la SFP.

4. Proyecto:

El ejecutor remitirá al MEF de manera oficial, lo siguiente:

- Perfil del proyecto y/o programa a financiarse (deberá contener firma de responsabilidad)
- Cuadro de fuentes y usos del proyecto y/o programa
- Cronograma mensual de desembolsos

5. Certificación de que el programa/proyecto está incluido en el banco de proyectos:

El ejecutor remitirá la certificación de que el proyecto/programa a financiarse se encuentra registrado en el Banco de Proyectos de la Institución.

El documento deberá ser un certificado emitido por la máxima autoridad de la institución que diga expresamente: certifico que el proyecto “ ” se encuentra debidamente registrado en el banco de proyectos de la institución.

6. Prioridad del proyecto:

El ejecutor enviará un documento que indique expresamente que se otorga la prioridad al proyecto en mención. El documento será emitido por la autoridad correspondiente:

1. Para el caso de las empresas públicas, a través de sus respectivos directorios;
2. Para el caso de universidades y escuelas politécnicas, por parte de su máxima autoridad;
3. Para el caso de los GAD, por parte de la máxima autoridad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado, en el marco de lo que establece la Constitución de la República y la Ley;
4. Para el caso de la seguridad social, por parte de su máxima autoridad; y,
5. Para el caso de la banca pública, de conformidad con sus respectivos marcos Legales; y, en ausencia de disposición expresa, se realizará por parte de cada uno de sus directorios.”

El certificado de prioridad del proyecto deberá hacer alusión al cumplimiento del artículo Art. 60 *“Priorización de programas y proyectos de inversión” del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.*

7. Certificado de viabilidad:

El ejecutor remitirá un certificado, emitido por la máxima autoridad, en el cual señale que el proyecto dispone de la evaluación de viabilidad y los estudios que lo sustentan.

El certificado de viabilidad deberá hacer alusión al cumplimiento del Art. 56 *“Viabilidad de programas y proyectos de inversión pública” del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.*

8. Certificado 126:

El ejecutor deberá presentar un certificado que avale el cumplimiento del Art. 126 del COPLAFIP, respecto al destino del endeudamiento.

El Art. 126 del COPLAFIP señala:

Art. 126.- Destino del endeudamiento. - Las entidades del sector público que requieran operaciones de endeudamiento público lo harán exclusivamente para financiar:

1. *Programas.*
2. *Proyectos de inversión:*
 - 2.1 *para infraestructura; y,*
 - 2.2 *que tengan capacidad financiera de pago.*

3. Refinanciamiento de deuda pública externa en condiciones más beneficiosas para el país.

Se prohíbe el endeudamiento para gasto permanente. Con excepción de los que prevé la Constitución de la República, para salud, educación y justicia; previa calificación de la situación excepcional, realizada por la Presidenta o el Presidente de la República.

9. Borrador del convenio de crédito y de garantía soberana (si aplica):

El ejecutor deberá remitir el borrador final de los convenios de crédito y garantía soberana, mismos que contendrán los términos y condiciones de la operación.

El Ministerio de Economía y Finanzas revisará las condiciones de la garantía y realizará las consultas respectivas al Coordinador General Jurídico del MEF (CGJ) y al Procurador del Estado (PGE). De ser el caso, remitirá sus observaciones. De lo contrario, continuará con el proceso para obtener todos los requisitos legales.

10. Criterio legal:

El ejecutor enviará el documento mediante el cual, la autoridad jurídica de la entidad prestataria, emite su criterio legal en relación a la operación financiera y al texto del convenio de crédito, indicando que está de acuerdo con los mismos y no existe impedimento legal para continuar con el proceso para la suscripción del convenio.

11. Pronunciamiento del Procurador General del Estado (PGE):

Si el contrato de crédito tiene legislación extranjera, el ejecutor enviará copia del documento emitido por el PGE en el que autoriza a pactar ley aplicable y arbitraje internacional en el crédito a contratarse.

12. Autorización para pactar arbitraje internacional:

El ejecutor enviará copia del documento suscrito por la máxima autoridad de la entidad o su delegado en el que da autoriza a pactar ley aplicable y arbitraje internacional en el Contrato de Préstamo. Todo esto en cumplimiento con la Ley de Arbitraje y Mediación.

13. Informe técnico de la entidad ejecutora:

El ejecutor remitirá al MEF el informe técnico correspondiente. Este informe técnico se refiere al emitido por las áreas correspondientes y presentadas a la máxima autoridad de la institución; en el que se explica la operación, sus términos y condiciones, y se emite una recomendación con el objetivo de que se autorice la contratación del crédito. El informe incluirá un análisis de la sostenibilidad económica- financiera del proyecto y su impacto en las finanzas de la institución.

El oficio con el que se remite este informe deberá indicar que se lo hace una vez que ha sido revisado y aprobado por la máxima autoridad de la entidad.

14. Aprobación del crédito:

El ejecutor remitirá el documento mediante el cual, la máxima autoridad de la institución, aprueba la contratación del crédito en todos sus términos y condiciones, así como autoriza la suscripción de dicho contrato.

15. Convenio de restitución de valores y agencia fiscal:

Posteriormente se suscribirá un convenio de restitución de valores entre el MEF y el ejecutor.

En último lugar se suscribirá el Convenio de Agencia Fiscal con el BCE.

Es importante mencionar que todos los documentos que sean remitidos a la Subsecretaría de Financiamiento Público deberán ser originales o copias certificadas.

a) Esquema informe técnico de la entidad ejecutora

Esquema de referencia:

1. Base legal:

2. Antecedentes:

3. El Proyecto:

Resumen del proyecto a financiarse (Antecedentes, objetivos, monto, impacto, VAN, TIR, etc.)

4. La Operación de financiamiento: Explicar el mecanismo de la operación analizada.

5. Análisis de la operación: Detallar las principales características y condiciones financieras.

6. Impacto de la contratación del crédito: Perfil de pagos e impacto en el perfil de deuda de la institución.

7. Cumplimiento de los requisitos legales: Enumerar los requisitos legales que han sido cumplidos para alcanzar el financiamiento

8. Conclusiones

9. Recomendación

Recomendar a la máxima autoridad de la institución la aprobación del crédito, y continuar con el proceso para la aprobación de los términos y condiciones financieras, así como la autorización de la Garantía Soberana.