



**Diagnóstico para la constitución del Fideicomiso Mercantil como herramienta para
administrar proyectos de inversión local**

Ñaupari Simbaña, Gema Nathalie

Vicerrectorado de Investigación, Innovación y Transferencia de Tecnología

Centro de Posgrados

Maestría en Finanzas Empresariales

Trabajo de titulación, previo a la obtención del título de Magíster en Finanzas
Empresariales

Msc. Morales Villagómez, José Efraín

21 de noviembre del 2021



Diagnóstico para la constitución del Fideicomiso Mercantil como ...

Scanned on: 0:3 February 7, 2022 UTC



Overall Similarity Score



Results Found



Total Words in Text

Identical Words	54
Words with Minor Changes	91
Paraphrased Words	100
Omitted Words	479

Morales Villagómez, José Efraim
Director
C.C. 1711562908



VICERRECTORADO DE INVESTIGACIÓN, INNOVACIÓN Y
TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA
CENTRO DE POSGRADOS

CERTIFICACIÓN

Certifico que el trabajo de titulación, "Diagnóstico para la constitución del Fideicomiso Mercantil como herramienta para administrar proyectos de inversión local" fue realizado por la señora Ñaupari Simbaña, Gema Nathalie el mismo que ha sido revisado y analizado en su totalidad, por la herramienta de verificación de similitud de contenido; por lo tanto cumple con los requisitos legales, teóricos, científicos, técnicos y metodológicos establecidos por la Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE, razón por la cual me permito acreditar y autorizar para que lo sustente públicamente.

Sangolquí, 21 de noviembre de 2021

Morales Villagómez, José Efraín
Director



**VICERRECTORADO DE INVESTIGACIÓN, INNOVACIÓN Y
TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA
CENTRO DE POSGRADOS**

RESPONSABILIDAD DE AUTORÍA

Yo **Ñaupari Simbaña, Gema Nathalie**, con cédula de ciudadanía n° 1719131169, declaro que el contenido, ideas y criterios del trabajo de titulación **Diagnostico para la constitución del Fideicomiso Mercantil como herramienta para administrar proyectos de inversión local** es de mi autoría y responsabilidad, cumpliendo con los requisitos legales, teóricos, científicos, técnicos y metodológicos establecidos por la Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE, respetando los derechos intelectuales de terceros y referenciando las citas bibliográficas.

Sangolquí, 21 de noviembre de 2021

Ñaupari Simbaña, Gema Nathalie
C.C.: 1719131169



**VICERRECTORADO DE INVESTIGACIÓN, INNOVACIÓN Y
TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA**

CENTRO DE POSGRADOS

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Yo **Naupari Simbaña, Gema Nathalie**, con cédula de ciudadanía n° 1719131169, autorizo a la Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE publicar el trabajo de titulación: **“Diagnóstico para la constitución del Fideicomiso Mercantil como herramienta para administrar proyectos de inversión local”** en el Repositorio Institucional, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi responsabilidad.

Sangolquí, 21 de noviembre de 2021

Naupari Simbaña, Gema Nathalie
C.C. 1719131169



Dedicatoria

El presente proyecto de titulación lo dedico en primer lugar a Dios, quien me ha puesto en el lugar y en el momento adecuado, nada es coincidencia, lo que Jehová tiene para nosotros, simplemente llega o llegará en el momento perfecto. Así mismo, dedico a mi esposo quien con su paciencia, impulso, motivación y apoyo incondicional ha sido ese motor para alcanzar mis metas y objetivos, a mi hija quien es la razón de vivir, de crecer personal y profesionalmente, a mis padres, quienes han sabido guiarme con principios y valores, que han hecho de mi la mujer que soy. A mi familia, quienes siempre han confiado en mí y sienten orgullo de cada logro alcanzado. A mis amigos, que, con su apoyo y ejemplo me han hecho crecer laboralmente.



Agradecimiento

Deseo expresar mis más sinceras muestras de agradecimiento:

A Jehová Dios, quien ha permitido que este proyecto llegue a concluirse exitosamente y quien puso en mi suficiente conocimiento para alcanzar esta meta propuesta hace un tiempo atrás.

A mi esposo e hija quienes han sido mi fortaleza para no desmayar en el camino, gracias por el tiempo, paciencia y apoyo incondicional.

A mis padres, quienes han sido mi ayuda incondicional, a ellos que han cuidado de mi hija esos días de arduo trabajo a fin de concluir este proyecto.

Al Consorcio de Gobiernos Autónomos Descentralizados- CONGOPE, por permitirme construir una propuesta para para la construcción de un Modelo financiero de financiamiento mediante Fideicomiso mercantil como herramienta para administrar proyectos de inversión local en el Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador, mecanismo que servirá como referencia para los Gobiernos Autónomos Provinciales ante la falta de pagos por parte del Gobierno Central debido a la falta de liquidez de la caja fiscal.

A mis maestros, en especial al Ing. José Efraín Morales Villagómez por haber confiado en mí para el desarrollo de esta propuesta y sobre todo por haber compartido sus conocimientos que permitieron el desarrollo de este proyecto. Al Mg. Cesar Ruiz, por sus consejos e incondicional apoyo y guía durante toda esta etapa de mi vida.

Índice de contenidos

Hoja de resultados de la herramienta copyleaks	2
Certificado del director	3
Responsabilidad de autoría.....	4
Autorización de publicación.....	5
Dedicatoria.....	6
Agradecimiento	7
Índice de tablas.....	11
Índice de figuras.....	12
Resumen.....	13
Abstract.....	14
Justificación e importancia	15
Objetivos	15
Objetivo general	15
Objetivos específicos	15
Capítulo I.....	16
La investigación	16
Problematización.....	16
Descripción de la situación de la problemática	16
Formulación del problema de investigación.....	18
Justificación	19

Historia.....	20
Historia Gobiernos Provinciales	20
Actividad Económica.....	21
Organigramas	24
Cifras económicas.....	25
Base legal	29
Capítulo II.....	31
Marco referencial	31
Marco teórico	31
El fideicomiso	31
Antecedentes	31
Definición	32
Funcionamiento del fideicomiso	34
El Constituyente.....	34
El fiduciario	35
El beneficiario.....	36
Fideicomiso de Administración.....	37
Fideicomiso de Inversión.....	38
Mecanismos actuales de financiamiento	39
Modelo financiero para administración de fondo vial	43

Diseño Metodológico.....	43
Estructura del Fideicomiso	44
Modelo financiero.....	47
Viabilidad Financiera.....	58
Viabilidad Legal.....	59
Bibliografía	62

Índice de tablas

Tabla 1: Detalle de deuda a Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales	16
Tabla 2: Saldos pendientes por desembolsar de convenios FINGAD suscritos.....	17
Tabla 3: Dependencia del Gobierno Central.....	26
Tabla 4: Red Vial Provincial e Inversión Total	27
Tabla 5: Inversión real VS Inversión potencial vial	28
Tabla 6: Inversión real VS Inversión potencial vial	29
Tabla 7: Estado de transferencias pendientes de desembolso FINGAD I – II- III a Marzo 2020	40
Tabla 8: Deudas Gobiernos Autónomos Provinciales a Marzo 2020	41
Tabla 9: Tipo de rodadura provincial	51
Tabla 10: Costo de inversión por tipo de rodadura	52
Tabla 11: Cuantificación de la longitud total del eje priorizado	55
Tabla 12: Accesibilidad por tipo de vía	55
Tabla 13: Accesibilidad a zonas productivas del eje estratégico 2.....	56

Índice de figuras

Figura 1: Modelo de descentralización	22
Figura 2: Modelo de Descentralización financiera	23
Figura 3: Organigrama Consejo Provincial de Pichincha	24
Figura 4: Funcionamiento básico de un fideicomiso	34
Figura 5: Accionar del Constituyente	35
Figura 6: Accionar del Fiduciario	36
Figura 7: Beneficiarios del fideicomiso	37
Figura 8: Flujo del fideicomiso	38
Figura 9: Proceso para desembolso de recursos por parte del Banco de Desarrollo del Ecuador	43
Figura 10: Diseño metodológico para estructuración de proyectos.....	44
Figura 11: Actores claves para acción del fideicomiso	445
Figura 12: Organigrama del Fideicomiso.....	46
Figura 13: Flujo de operación del Modelo Financiero del Fideicomiso Mercantil	49
Figura 14: Categorización de la red vial de Loja.....	533
Figura 15: Corredor estratégico priorizado 2	544

Resumen

El presente proyecto de titulación tiene como objetivo analizar la pertinencia de implementar un fideicomiso que sirva como herramienta de captación, administración y financiamiento de proyectos de inversión local y en el marco de la constitución del fideicomiso se pueda adoptar estrategias de financiamiento.

Según los últimos datos del Ministerio de Finanzas, la deuda pública las finanzas públicas del estado ecuatoriano ascienden alrededor de 55 millones de dólares, que representa aproximadamente un 49% del PIB, por otro lado, la brecha fiscal aproximadamente asciende a 1.300 millones de dólares, además de la necesidad de devolver préstamos y la misma deuda cuando el país está en un estancamiento económico hacen urgente la búsqueda de ayuda extranjera; sin embargo, a pesar de haber obtenido líneas graduales de crédito, el gobierno central no logra cumplir con sus obligaciones.

La falta de liquidez del Estado impide el cumplimiento de obligaciones de pago a entidades autónomas descentralizadas, tal es así que con corte octubre 2019, la deuda a Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, asciende a \$ 351.045.471.26.

Por tanto, el presente proyecto permitirá conocer la factibilidad de creación del fideicomiso para captación, administración y financiamiento de proyectos de inversión local, así como también, conocer si este mecanismo es sostenible y sustentable para los constituyentes del fideicomiso.

PALABRAS CLAVES:

- **FIDEICOMISO**
- **TITULARIZACION**
- **CONCESIÓN**

Abstract

The objective of this titling project is to analyze the relevance of implementing a trust that serves as a tool for attracting, managing and financing local investment projects and, within the framework of the constitution of the trust, financing strategies can be adopted.

According to the latest data from the Ministry of Finance, the public debt and public finances of the Ecuadorian state amount to around 55 million dollars, which represents approximately 49% of the Gross Domestic Product, on the other hand, the fiscal gap amounts to approximately 1,300 million dollars, in addition to the need to repay loans and the same debt when the country is in an economic stagnation make the search for foreign aid urgent; however, despite having obtained gradual lines of credit, the central government is unable to meet its obligations.

The lack of liquidity of the State, prevents the fulfillment of payment obligations to decentralized autonomous entities, so much so that as of October 2019, the debt to Provincial Decentralized Autonomous Governments, amounts to \$ 351,045,471.26.

Therefore, this project will make it possible to know the feasibility of creating the trust for attracting, managing and financing local investment projects, as well as knowing if this mechanism is sustainable and sustainable for the constituents of the trust.

KEYWORDS:

- **ESCROW**
- **SECURITIZATION**
- **CONCESSION**

Justificación e importancia

El aprovechamiento oportuno, eficaz y eficiente de los recursos debe ser la prioridad en materia financiera, y mucho más si provienen de recursos de la cooperación internacional, por tanto, el presente análisis será de importancia para la toma de decisiones.

Contar con un análisis de pertinencia de creación de un fideicomiso que permita la administración de fondos y financiamiento a los gobiernos locales, sin duda alguna se convertirá en un instrumento para toma de decisiones, debido a que no existe experiencia en este tipo de manejo, por otro lado, se convertirá en un instrumento guía para administradores de las finanzas públicas.

Objetivos

Objetivo general

Analizar la pertinencia de implementar un fideicomiso que sirva como herramienta de captación, administración y financiamiento de proyectos de inversión local.

Objetivos específicos

- Conocer la problemática de liquidez del estado ecuatoriano para afrontar deudas con gobiernos locales.
- Analizar origen y marco referencial de fideicomisos en Ecuador.
- Identificar mecanismos de financiamiento de los gobiernos autónomos descentralizados.
- Analizar la operatividad del fideicomiso para la administración y financiamiento
- Evaluar ventajas y desventajas de creación del fideicomiso para proyectos de inversión aplicables a la vialidad.

Capítulo I La investigación

Problematización

Descripción de la situación de la problemática

Según los últimos datos del Ministerio de Finanzas, la deuda pública las finanzas públicas del estado ecuatoriano ascienden alrededor de 55 millones de dólares, que representa aproximadamente un 49% del PIB, por otro lado, la brecha fiscal aproximadamente asciende a 1.300 millones de dólares, además de la necesidad de devolver préstamos y la misma deuda cuando el país está en un estancamiento económico hacen urgente la búsqueda de ayuda extranjera; sin embargo, a pesar de haber obtenido líneas graduales de crédito, el gobierno central no logra cumplir con sus obligaciones.

La falta de liquidez del Estado impide el cumplimiento de obligaciones de pago a entidades autónomas descentralizadas, tal es así que con corte octubre 2019, la deuda a Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, asciende a \$ 351.045.471.26.

Tabla 1

Detalle de deuda a Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales

DEUDA GAD PROVINCIALES			
A OCTUBRE 2019			
DEVOLUCIÓN DE IVA		\$ 60.982.116,00	Resoluciones emitidas por el SRI a los GAD Provinciales
IVA 2018	\$ 36.919.689,96		
IVA 2019 (Remitido por GADP)	\$ 24.062.426,04		
COMPETENCIA DE RIEGO Y DRENAJE		\$ 80.050.934,42	Oficios enviados por SENAGUA al MEF, e informes de concordancia
Riego Inversión 2018	\$ 39.816.591,99		
Riego Inversión 2019	\$ 40.234.342,43		
DRAGADO		\$ 10.824.474,94	Oficio emitido por SENAGUA
ACCIONES EMPRESAS ELÉCTRICAS		\$ 99.569.718,54	Disposición Transitoria Décima Segunda de la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica, R.O. 418 del 16 de enero del 2015
Pago pendiente de las acciones de empresas eléctricas para 14 GADP	\$ 99.569.718,54		Solo se ha cancelado 17'200.000 al GADP de Azuay por convenio directo con la empresa del Austro
DEUDA TOTAL GAD PROVINCIALES		\$ 251.427.243,90	

Tabla 2

Saldos pendientes por desembolsar de convenios FINGAD suscritos.

MECANISMOS DE PAGO FINGAD I Y II			
CORTE A OCTUBRE 2019			
DETALLE	MONTO FIRMADO EN CONVENIOS Y COMPROMETIDO PARA EMISIÓN DE BONOS	PENDIENTE DE DESEMBOLSO	OBSERVACIÓN
FINGAD			
CONVENIO FINGAD I	\$ 138.288.611,26	\$ 36.603.992,41	Montos pendientes de transferir del convenio firmado el 16 de enero 2017
CONVENIO FINGAD II	\$ 79.760.952,45	\$ 63.014.234,95	Montos pendientes de transferir del convenio firmado el 14 de agosto 2018
TOTAL PENDIENTE DE PAGO CONVENIOS FINGAD I Y II	\$ 218.049.563,71	\$ 99.618.227,36	

Si hablamos de prioridades, y dado el paso de los años (2015-2019), el Gobierno Central ha ido saliendo de deudas de manera gradual, en base de la liquidez de la caja fiscal; sin embargo, los Gobiernos seccionales aún siguen impagos y la deuda incrementa día tras día.

El Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador –CONGOPE, ente asociativo de los Gobiernos Provinciales, en apoyo al desarrollo territorial del Ecuador, constantemente mantiene acercamientos con el Gobierno Central a fin de buscar alternativas de pago ante la deuda de \$351.045.471,26 a los Gobiernos provinciales.

Con fecha 16 de enero de 2017, se suscribió el primer convenio de pago para la entrega de recursos a favor de los Gobiernos Autónomos descentralizados provinciales del Ecuador por parte de, Ministerio de Economía y Finanzas, denominado FINGAD I, por un monto de \$138.288.611,26 correspondiente a deudas respecto de la competencia de riego y drenaje (2017), Liquidación Modelo de Equidad Territorial y devolución de IVA hasta julio del 2018.

Con fecha 14 de agosto de 2018, se suscribió un segundo convenio para la entrega de recursos pendientes a favor de los Gobiernos Provinciales, denominado FINGAD II, por un

monto de \$82.090.173,67 correspondiente a deudas respecto de la competencia de riego y drenaje (2017) compensación a GADP que no recibieron recursos de riego en el año 2016 y devolución de IVA hasta julio del 2018.

A pesar de mantener dos convenios de pago con el régimen, la demora en la entrega de recursos afecta las obras provinciales, hasta el corte del presente estudio, la deuda aún persiste y asciende a \$351.045.471,26 millones, en resumen, existe el incumplimiento de los convenios y los atrasos de los desembolsos son recurrentes, permanentes y preocupantes.

Formulación del problema de investigación

El no pago de lo que representa un derecho adquirido, obliga a la búsqueda de mecanismos de financiamiento con organismos multilaterales y que éstos, sean utilizados de manera eficiente y oportuna para contribuir al desarrollo del territorio sobre todo en temas viales.

El deseo de bienestar social motiva la búsqueda de nuevas herramientas y/o mecanismos financieros útiles para la consecución de nuevos proyectos de inversión o ampliación, por tanto, optar por la opción de fideicomisos, ha significado cambios en el estilo de vida económico.

El fideicomiso es un acto mediante el cual una persona transfiere bienes o derechos a una entidad fiduciaria para crear un patrimonio separado por un plazo determinado, esta entidad administrara los bienes o derechos para beneficiar a una tercera persona, para la conformación del fideicomiso, el fideicomitente puede transferir: bienes, dinero en efectivo o derechos.

Los actores en un fideicomiso son: Por un lado el **fideicomitente** quien transfiere sus bienes o derechos, seguido del **fiduciario**, que corresponde a la entidad que recibe los bienes o derechos persona que recibe la transferencias de la propiedad de los bienes, mismo que será el responsable de crear el patrimonio separado y su administración y finalmente, el

beneficiario quien es la tercera persona que recibe los bienes del patrimonio separado que fueron entregados por fiduciario al finalizar el plazo establecido por el fideicomitente.

La profundidad y la práctica operativa consistente que presentan los fideicomisos y su gran aplicación tanto en materia patrimonial, como para aspectos relacionados con la familia, las herencias, donaciones y legados, ha tenido en los países latinoamericanos, una gran aceptación, hasta convertirse en la actualidad en uno de los mejores instrumentos jurídicos de mayor aplicación y aceptabilidad, especialmente por bancos e instituciones del sistema financiero, por la aplicabilidad y seguridad que esta brinda.

Bajo este precepto y en razón de estar atravesando un crisis económica, donde prima la falta de liquidez, y por tanto el estado no ha podido cumplir con las obligaciones de pago oportuno de los recursos destinados a los gobiernos autónomos descentralizados, y al conocer que la deuda actual a gobiernos provinciales asciende a \$351.045.471,26, resulta indispensable buscar mecanismos de financiamiento con organismos multilaterales a fin de cumplir con las obligaciones con el territorio, y por tanto, se determinará la factibilidad financiera de ejecución de proyectos, bajo una figura de fideicomiso mercantil, mismo que se administrarán los fondos y analizará la viabilidad de la generación e posibles ingresos para las instituciones antes señaladas.

Justificación

El aprovechamiento oportuno, eficaz y eficiente de los recursos debe ser la prioridad en materia financiera, y mucho más si provienen de recursos de la cooperación internacional, por tanto, el presente análisis será de importancia para la toma de decisiones.

Contar con un análisis de pertinencia de creación de un fideicomiso que permita la administración de fondos y financiamiento a los gobiernos locales, sin duda alguna se convertirá en un instrumento para toma de decisiones, debido a que no existe experiencia en

este tipo de manejo, por otro lado, se convertirá en un instrumento guía para administradores de las finanzas públicas.

Historia

Historia Gobiernos Provinciales

En Ecuador, el nivel de gobierno provincial ha ido evolucionando en el tiempo desde su creación en el año 1861, tanto en nombres como en competencias. Importantes transformaciones se vieron plasmadas en la Constitución de la República del 2008 y el Código Orgánico Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad) expedido en el 2010.

Antes del 2010, las prefecturas desconocían su ámbito de gestión, así como también sus competencias exclusivas y concurrentes, por lo que intervenían con obras para áreas como: educación, salud e infraestructura pública como canchas múltiples, casas comunales...Sin embargo, desde siempre la labor estaba direccionada especialmente a la zona rural, beneficiando así a los agricultores y campesinos, tanto es así que la norma legal vigente centra los esfuerzos de los GADP en el desarrollo económico y productivo de los territorios.

Una provincia es una división político-administrativa conformada por la unión de dos o más cantones. En la actualidad, este país cuenta con veinticuatro (24) provincias.

Cada provincia cuenta con un prefecto provincial elegido por votación popular, y estas personas son las responsables que generan y ejecutan políticas públicas, así como ordenanzas provinciales en su ámbito territorial.

“El consejo provincial es el órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado provincial. Estará integrado por el prefecto o prefecta quien lo presidirá con voto dirimente, el vice prefecto o vice prefecta; por alcaldes o alcaldesas o concejales o concejales en representación de los cantones; y, por representantes elegidos de entre quienes

presidan los gobiernos parroquiales rurales, que se designarán observando las reglas previstas en este Código.” (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), 2010)

Conforme lo señala el Código Orgánico Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad), los Gobiernos provinciales, tienen competencias exclusivas que van desde planificar el desarrollo provincial y formular los planes de ordenamiento territorial, así como también, planificar, construir y mantener la infraestructura vial, ejecutar obras en cuencas y micro cuencas, gestionar el ámbito ambiental provincial, planificar , construir, operar y mantener sistemas de riego, fomentar actividades productivas provinciales y con el objeto de cumplir con todas las competencias de manera eficaz y eficiente, gestionar adecuadamente la cooperación internacional.

Actividad Económica

Los gobiernos autónomos descentralizados del Ecuador trabajan en el territorio y buscan fortalecer la identidad de la población y el tejido social, desde esta perspectiva, los gobiernos locales impulsan la integración entre la diversidad territorial, la integración, la planificación y la participación ciudadana desde el territorio.

En la constitución del 2008, Ecuador apostó por un nuevo modelo de descentralización basado en 5 principios que fundamentalmente buscan reducir las brechas de inequidad territorial a lo largo del tiempo y con esto contribuir al desarrollo de un Ecuador integral; es decir, no se ve al estado ecuatoriano por partes sino como un todo.

Figura 1*Modelo de descentralización***Descentralización Administrativa**

La etapa comprendida entre los años 2008-2017, corresponde a la etapa en la que priman la Reformas Administrativas, mismas que son notables en el hecho de que con los nuevos modelos existe un ordenamiento administrativo, se comenzó ya a dar lineamientos claros y la forma al menos de distribución y actuación es más ordenando.

Descentralización Política

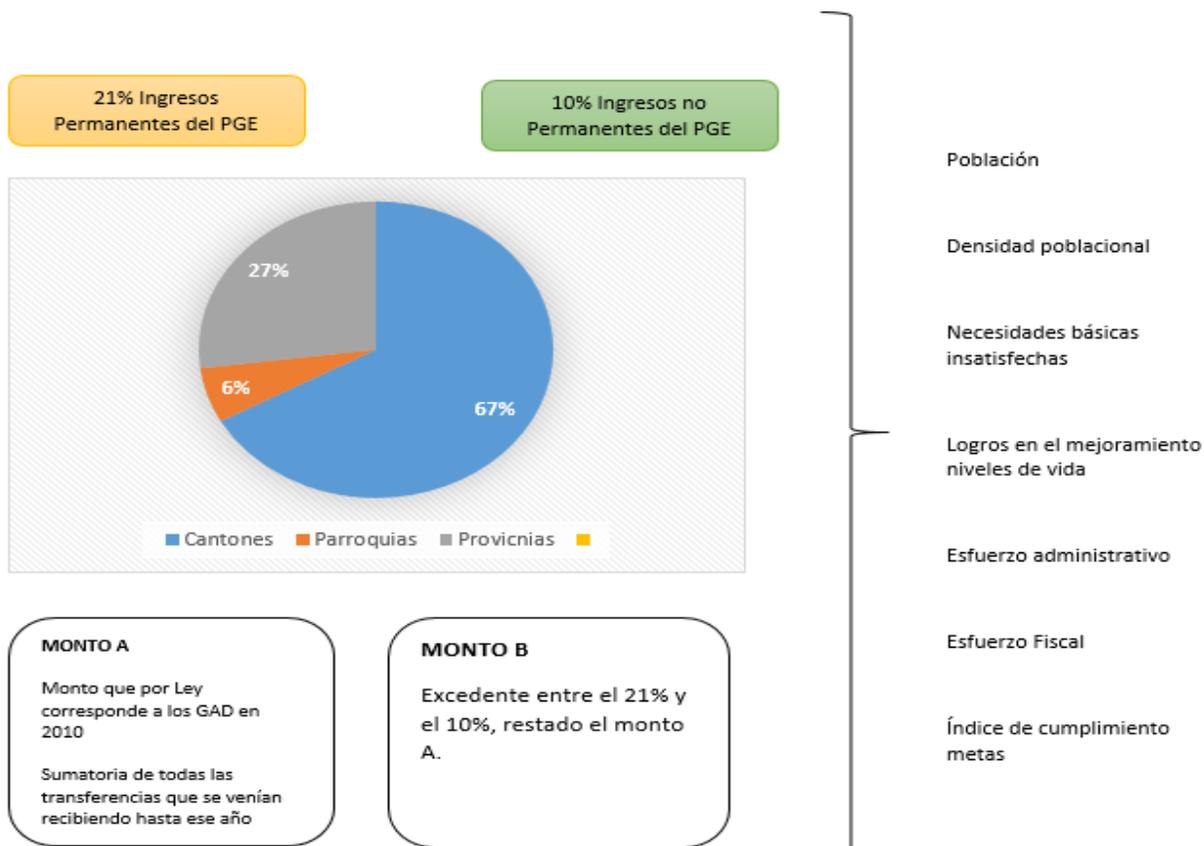
A partir del año 2008, sin duda alguna, la descentralización política forma parte de la Reforma del Estado, a partir de esta reforma, lo que se pretende conocer es como el carácter político alude a la implementación competencial una vez transferidas y financiadas.

De acuerdo a datos presentados por el Consejo Nacional electoral, el Ecuador es altamente fragmentado políticamente, lo cual se puede notar en la tensión política entre el nivel nacional y local, lo cual impide que muchos acuerdos verbales se logren concretar.

Figura 2

Modelo de Descentralización financiera

Descentralización Financiera



Este modelo fue ideado a fin de sintetizar el proceso de transferencia de recursos a los Gobiernos Locales, pasando de un modelo caracterizado por ser un laberinto a un nuevo sistema de transferencias que sea: subsidiario, solidario, incluyente, equitativo.

Cifras económicas

Las fuentes de financiamiento más comunes en los Gobiernos Autónomos descentralizados corresponden a los recursos financieros que provienen de:

- a) **Ingresos propios de la gestión**, son aquellas tasas, impuestos y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas establecidas mediante ordenanzas provinciales, cabe indicar que estas tasas no pueden duplicarse en los respectivos territorios.
- b) **Transferencias del presupuesto general del Estado**, son las transferencias que le corresponde al gobierno provincial correspondiente a los ingresos permanentes y no permanentes del presupuesto general del Estado.
- c) **Recursos provenientes de financiamiento**, son fuentes adicionales de ingresos, estos recursos pueden obtenerse a través de la captación del ahorro interno o externo. Están conformados por recursos provenientes de la colocación de títulos y valores, de la contratación de deuda pública interna y externa y de saldos de ejercicios anteriores.

Conforme información recabada de fuentes varias, al 2018 el grado de dependencia del Gobierno Central, asciende a 72%, lo que evidencia un alto grado de dependencia fiscal de los gobiernos autónomos descentralizados de las asignaciones del gobierno central, por lo que no son suficientes para resolver las necesidades de inversión pública que se plantean en los instrumentos de planificación de los GAD como un aporte al desarrollo local y territorial. Esta incapacidad de generar recursos económicos adicionales que incide para que se agraven las brechas territoriales.

Tabla 3*Dependencia del Gobierno Central*

INGRESOS DE LOS GOBIERNOS AUTONOMOS DESCENTRALIZADOS PROVINCIALES AL 2018		
GRUPO	CODIFICADO	DEVENGADO
INGRESOS CORRIENTES	↑ \$ 312,623,202.22	↓ \$ 295,506,237.79
11 IMPUESTOS	\$ 4,425,500.75	\$ 4,422,102.05
13 TASAS Y CONTRIBUCIONES	\$ 56,018,721.16	\$ 47,259,630.44
14 VENTA DE BIENES Y SERVICIOS E INGRESOS OPERATIVOS	\$ 2,736,392.67	\$ 1,987,179.88
17 RENTAS DE INVERSIONES Y MULTAS	\$ 16,502,041.87	\$ 11,355,298.89
18 TRANSFERENCIAS Y DONACIONES CORRIENTES	\$ 223,577,708.51	\$ 222,105,660.02
19 OTROS INGRESOS	\$ 9,362,837.26	\$ 8,376,366.51

Dependencia del Gobierno Central**72%**

En el marco del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y descentralización, los Gobiernos provinciales, en el año 2018 recaudaron \$47,29,630.44 dentro del grupo presupuestario de ingresos denominado TASAS Y CONTRIBUCIONES, es decir, recaudaron ingresos por concepto de gravámenes fijados, por los servicios, permisos, derechos o beneficios que proporcionan.

Considerando que este grupo de ingresos es el más representativo, y al conocer la necesidad de mejoramiento y mantenimiento vial, se cree oportuno que el fideicomiso permita la administración de los recursos que genere la implementación de posibles peajes en los ejes estratégicos priorizados en el proyecto PROVIAL 1.

A nivel agregado, se han cuantificado los tramos viales a intervenir, teniendo en cuenta que la Red Vial Provincial tiene una longitud de 72.232,95 kilómetros, de los cuales el potencial de intervención con el Programa de Mantenimiento y Rehabilitación vial, es de 6.000,54 kilómetros, lo cual equivale a más del 8% de la red vial.

Tabla 4*Red Vial Provincial e Inversión Total*

Longitud Potencial VS Total Red Provincial (km)			
PROVINCIA	TOTAL RED	LONGITUD POTENCIAL	MONTO DE INVERSION
Azuay	5.055,19	292,68	16.371.761,50
Bolívar	2.821,32	380,43	23.891.451,30
Cañar	3.097,08	30,82	6.526.291,84
Carchi	1.680,61	177,90	15.392.029,96
Chimborazo	3.588,48	233,07	12.973.599,97
Cotopaxi	3.079,44	111,31	13.377.986,29
El Oro	3.243,94	144,58	12.227.819,21
Esmeraldas	2.442,91	165,23	12.440.654,81
Guayas	6.419,75	312,11	19.124.364,66
Imbabura	1.966,20	252,69	11.655.120,93
Loja	4.723,66	377,04	19.855.722,90
Los Ríos	4.134,56	158,13	9.867.989,03
Manabí	10.781,53	1.286,36	55.654.498,29
Morona Santiago	1.897,94	271,28	16.438.566,91
Napo	993,67	96,025	8087674,46
Orellana	1.976,12	120,55	9.250.430,00
Pastaza	883,7	257,25	12314155,28
Pichincha	4.688,78	308,91	14.056.964,33
Santa Elena	746,5	138,81	9037136,29
Santo Domingo	2.194,61	203,60	15.878.945,99
Sucumbíos	2.035,13	164,94	9.995.008,09
Tungurahua	2.036,87	178,33	10.915.602,26
Zamora Chinchipe	1.744,96	338,50	20.276.270,81
TOTAL	72.232,95	6.000,54	355.610.045,11

Nota: Tomado del Plan vial provincial

Teniendo en cuenta que el Proyecto de Mantenimiento y Mejoramiento de la Infraestructura Vial de los Gobiernos Provinciales, procura una definición de asignación homogénea de recursos para cada proyecto, se ha determinado los siguientes montos de inversión. En este caso, se considera la intervención en 3.357,13 kilómetros, equivalente al 5% de la red vial Provincial.

Tabla 5

Inversión real VS Inversión potencial vial

INVERSION REAL VS INVERSION POTENCIAL VIAL PROVINCIAL (km)				
PROVINCIA	LONGITUD POTENCIAL	MONTO DE INVERSION POTENCIAL	LONGITUD REAL	MONTO DE INVERSION PROYECTO
Azuay	292,68	16.371.761,50	197,13	9.804.818,99
Bolívar	380,43	23.891.451,30	148,89	9.713.948,93
Cañar	30,82	6.526.291,84	30,82	6.526.291,84
Carchi	177,90	15.392.029,96	110,79	9.906.372,51
Chimborazo	233,07	12.973.599,97	131,95	9.301.254,48
Cotopaxi	111,31	13.377.986,29	68,71	9.431.896,43
El Oro	144,58	12.227.819,21	114,61	9.172.456,24
Esmeraldas	165,23	12.440.654,81	132,77	9.696.209,51
Guayas	312,11	19.124.364,66	162,33	9.560.145,29
Imbabura	252,69	11.655.120,93	180,41	9.550.285,26
Loja	377,04	19.855.722,90	197,55	8.979.214,03
Los Ríos	158,13	9.867.989,03	158,13	9.867.989,03
Manabí	1.286,36	55.654.498,29	240,76	9.607.181,04
Morona Santiago	271,28	16.438.566,91	179,04	9.288.297,59
Napo	96,025	8087674,46	96,025	8.087.674,46
Orellana	120,55	9.250.430,00	120,55	9.803.893,31
Pastaza	257,25	12314155,28	215,38	9.539.700,46

Tabla 6*Inversión real VS Inversión potencial vial*

PROVINCIA	LONGITUD POTENCIAL	MONTO DE INVERSION POTENCIAL	LONGITUD REAL	MONTO DE INVERSION PROYECTO
Pichincha	308,91	14.056.964,33	206,24	9.732.211,69
Santa Elena	138,81	9037136,29	138,81	9.037.136,29
Santo Domingo	203,60	15.878.945,99	116,57	9.081.461,14
Sucumbíos	164,94	9.995.008,09	164,94	9.995.008,09
Tungurahua	178,33	10.915.602,26	146,29	9.165.930,42
Zamora Chinchipe	338,50	20.276.270,81	98,43	9.663.549,24
TOTAL	6.000,54	355.610.045,11	3.357,13	214.512.926,28

Base legal

De acuerdo al artículo 181 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y descentralización, *“Los Gobiernos autónomos descentralizados provinciales podrán crear, modificar suprimir mediante normas provinciales, tasas y contribuciones especiales e mejora generales o específicas por los servicios que son de responsabilidad u por las obras que se ejecuten dentro del ámbito de sus competencias y circunscripción territorial”.*

“Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; legislación y fiscalización; y, ejecutiva, previstas en este Código para el ejercicio de las funciones y competencias que le corresponden.

La sede del gobierno autónomo descentralizado provincial será la capital de la provincia prevista en la respectiva ley fundacional.” (Código Orgánico ed Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), 2010)

El Consorcio de Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador (CONGOPE), es una institución de alto valor público encargada del fortalecimiento de capacidades, la representación y defensa de la autonomía, la descentralización y los intereses de los Gobiernos Provinciales del Ecuador , en este marco, el CONGOPE busca la creación de un fideicomiso de administración de fondos que permita manejar recursos de los Gobiernos provinciales el Ecuador, así como también de cooperantes internacionales que busquen financiar proyectos en búsqueda del bienestar de la población y el desarrollo equitativo del territorio.

Los fondos de administración son aquellos que admiten la incorporación, en cualquier momento de aportantes, así como el retiro de uno o varios, por lo que el monto del patrimonio y el valor de sus respectivas unidades es variable (LEY DE MERCADO DE VALORES, CODIFICACION, 2008).

Las administradoras de fondos y fideicomisos deben constituirse bajo la especie de compañías o sociedades anónimas. Su objeto social está limitado a:

- a) Administrar fondos de inversión;
- b) Administrar negocios fiduciarios, definidos en esta Ley;
- c) Actuar como emisores de procesos de titularización; y,
- d) Representar fondos internacionales de inversión.

Para ejercer la actividad de administradora de negocios fiduciarios y actuar como emisora en procesos de titularización, deberán sujetarse a las disposiciones relativas a fideicomiso mercantil y titularización que constan en esta Ley. (LEY DE MERCADO DE VALORES, CODIFICACION, 2008)

Capítulo II Marco referencial

Marco teórico

El fideicomiso

Antecedentes

Las primeras manifestaciones de la fiducia, que hoy por hoy conocemos como fideicomiso, surgieron en el Derecho Romano y en el Derecho Inglés en el período inicial; sin embargo, fueron instituidas y reconocidas durante la república, en virtud de la cual el fiduciante pone a disposición los bienes de un tercero con la finalidad de evitar controles del imperio romano.

En el derecho romano, encontramos las primeras manifestaciones de la fiducia en el período arcaico; sin embargo, es en el período post-clásico (230 d.C – 535 d.C) en que se recopiló toda una serie de textos jurídicos, y es allí donde se conoció a ciencia cierta cómo operaba esta figura de la fiducia.

Es en esta época se estableció el *fideicommissum* y a la vez se marcaron dos modalidades de fiducia que fueron: *pactum fudiciae cum creditore* y *pactum fiduciae cum amico*.

- **Fideicommissum:** El fideicomiso consistía en un encargo basado en la honradez y buena fe de la persona que actuaba como fiduciario. La forma de operar era a través de un testamento, a través del cual el testador transfería a un fiduciario bienes para que éste, figurando como propietario, utilizara en beneficio de terceros los bienes entregados.
- **Pactum fudiciae cum creditore:** los actores de esta modalidad fueron: deudor (fiduciante) y el acreedor (fiduciario), su principal característica es que se celebraba a título oneroso, acto en el que el deudor entregaba al acreedor la propiedad de una cosa

en garantía de la obligación que los vinculaba, con la finalidad de que una vez cubierta la obligación, el bien sea devuelto a su titular.

- **Pactum fiduciae cum amico:** a diferencia de la anterior modalidad, ésta se celebra a título no oneroso y en interés del fiduciante no de fiduciario, aquí se transfería el bien al fiduciario por la confianza depositada.

En cuanto al derecho inglés, se utilizó dos figuras denominadas: use y el equity, el use apareció como antecedente del “trust”, éste consistía en que el propietario de tierras, transfería a otra el dominio de ellas, la característica en esta modalidad es que el dueño legítimo era consciente de que todos los beneficios serían gozados por una tercera persona.

El Equity, tuvo origen en el derecho anglosajón, mismo que suplió al Common Law (derecho común), esta jurisdicción surgió con la finalidad de evitar situaciones carentes de equidad, tras este movimiento, surgió el “trust”, definido por Scott como “una relación de naturaleza fiduciaria referida a ciertos bienes que genera obligaciones personales y de equidad en cabeza del fiduciario o trustee emergentes del encargo de manejar esos bienes en beneficio de otro”

El fideicomiso por tanto aparece como una derivación del trust, el cual cuenta con personería jurídica, por lo que no se vería afectada por ninguna eventualidad que pueda suceder con una persona natural, además, cuenta con una característica de ser irrevocable, donde una parte entrega a otros bienes para que éste los administre y disponga a favor del fiduciante o de un tercero un beneficio.

Definición

El maestro Sergio Rodríguez Azuero define al fideicomiso como un negocio jurídico en el que se transfieren una o más bienes a una persona, con el encargo de que los administre o enajene y con el producto de su actividad cumpla una finalidad establecida por el constituyente,

en su favor o en beneficio de un tercero.

“El fideicomiso implica la transferencia de bienes o servicios de una persona a favor de otra para cumplir un fin determinado. Los activos entregados en fideicomiso dejan de pertenecer a la persona que lo crea y quedan afectados exclusivamente al fin al cual son destinados. El patrimonio transferido a un fideicomiso se independiza del titular y no puede ser alcanzado por los acreedores del creador llamado fideicomitente o del administrador llamado fiduciario, limitándose el riesgo al emprendimiento que se quiere desarrollar a través del fideicomiso, sin que exista contaminación del negocio por los sujetos intervinientes. El fideicomiso es un modo de disposición que “encadena” los bienes a un destino determinado en interés de personas distintas de aquella que recibe la propiedad” (Alejandro Hernandez Maestroni)

El fideicomiso mercantil es una especie del genero llamado NEGOCIOS FIDUCIARIOS, “es un contrato por el cual una o más personas llamadas constituyentes(o fideicomitentes) transfieren temporal e irrevocablemente la propiedad de bienes muebles o inmuebles, corporales o incorporables, que existen o se esperan que existan, a un patrimonio autónomo, dotado de personalidad jurídica, para que una entidad fiduciario lo administre y cumpla con la s finalidades especificas instituidas en el contrato de constitución, bien sea a favor del propio constituyente o de un tercero llamado beneficiario”. (CODIGO ORGANICO MONETARIO Y FINANCIERO, LIBRO II LEY MERCADO VALORES, 2017)

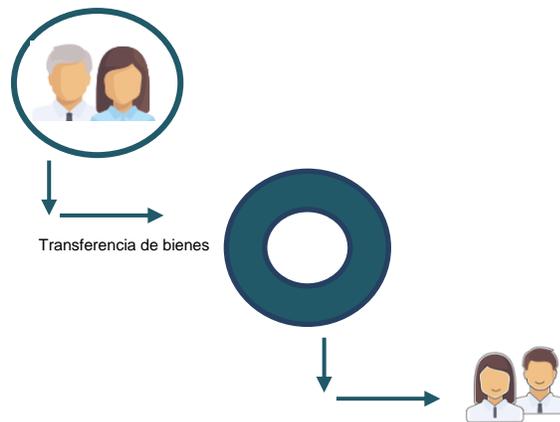
Por tanto, se deduce que el fideicomiso es un contrato mediante el cual el constituyente transfiere, de manera temporal e irrevocablemente la propiedad de bienes a un patrimonio autónomo dotado de personería jurídica, para que a través del fiduciario y mediante el fideicomiso, se cumpla con la finalidad para lo cual fue creado, ya sea a favor del mismo constituyente o de uno o varios beneficiarios.

Funcionamiento del fideicomiso

El constituyente transmite la propiedad de bienes presentes o futuros a la fiduciaria, para que éste los administre o invierta en beneficio propio o de otro beneficiario, una vez que haya cumplido su plazo o condición.

Figura 4

Funcionamiento básico de un fideicomiso



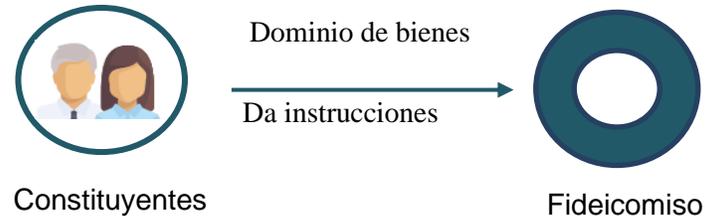
El Constituyente

“...personas naturales o jurídicas privadas, públicas o mixtas, nacionales o extranjeras, o entidades dotadas de personalidad jurídica, quienes transferirán el dominio de los bienes a título de fideicomiso mercantil.” (Ley de mercado de valores, 2008)

Al contrato de fideicomiso mercantil o encargo fiduciario, puede un tercero tras aceptar las disposiciones inicialmente previstas en el contrato de fideicomiso mercantil adherirse a éste, al cual se le denominará Constituyente adherente.

Figura 5

Accionar del Constituyente



El fiduciario

“El fiduciario ejercerá la personería jurídica y la representación legal del fideicomiso mercantil, por lo que podrá intervenir con todos los derechos y atribuciones que le correspondan al fideicomiso mercantil como sujeto procesal...” (LEY DE MERCADO DE VALORES, CODIFICACION, 2008)

Adicionalmente, podrá transferir bienes con la finalidad de cumplir encargo fiduciario o de contratos de fideicomiso mercantil.

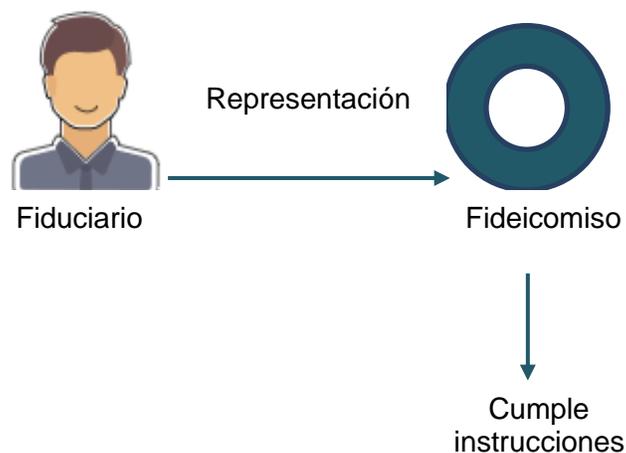
Es importante señalar que el fiduciario, no garantiza con su actuación que los resultados y finalidades pretendidas por el constituyente efectivamente se cumplan y por tanto responderá hasta por culpa leve en el cumplimiento de su gestión.

Por tanto, el desempeño de sus funciones, su diligencia y su competencia, permitirá, cumplir con la finalidad establecida en el contrato de fideicomiso mercantil. Además, se debe tener en cuenta que los bienes transferidos en ningún momento son transferidos al fiduciario, sino son parte del patrimonio autónomo del fideicomiso, mismo que es totalmente independiente del patrimonio de quien funja como fiduciario. Lo antes indicado, está amparado en la legislación ecuatoriana, la cual prohíbe que se designe como beneficiario principal o sustituto al propio fiduciario, sus administradores, representantes legales o sus empresas vinculadas, entendiéndose a éstas últimas:

Al conjunto de entidades que aunque son jurídicamente independientes, presentan vínculos de tal naturaleza en su propiedad, administración, responsabilidad crediticia o resultados que hacen presumir que la actuación económica y financiera de estas empresas está guiada por intereses comunes.

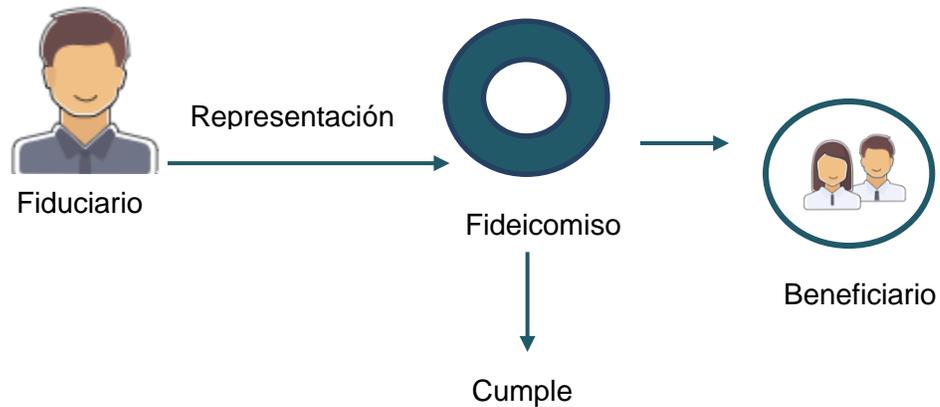
Figura 6

Accionar del Fiduciario



El beneficiario

Según el artículo 116 de la Ley de Mercado de Valores, el beneficiario es: “las personas naturales o jurídicas privadas, públicas o mixtas, de derecho privado con finalidad social o pública, nacionales o extranjeras, o entidades dotadas de personalidad jurídica designadas como tales por el constituyente en el contrato o posteriormente si en el contrato se ha previsto tal atribución. Podrá designarse como beneficiario del fideicomiso mercantil a una persona que al momento de la constitución de este no exista, pero se espera que exista. Podrán existir varios beneficiarios de un contrato de fideicomiso, pudiendo el constituyente establecer grados de preeminencia entre ellos e inclusive beneficiarios sustitutos.” Jamás podrá ser el fiduciario, sus administradores, representantes legales empresas vinculadas.

Figura 7*Beneficiarios del fideicomiso***Fideicomiso de Administración**

Mediante este mecanismo, el CONSTITUYENTE transfiere activos de su propiedad a un Patrimonio Autónomo (FIDEICOMISO), con el fin de que la Fiduciaria los administre, en beneficio del propio Constituyente o de Terceros designados como BENEFICIARIOS por el Constituyente, de acuerdo con lo establecido en el contrato de fideicomiso mercantil de acuerdo con sus necesidades particulares.

Las ventajas de utilizar este tipo de fideicomiso son:

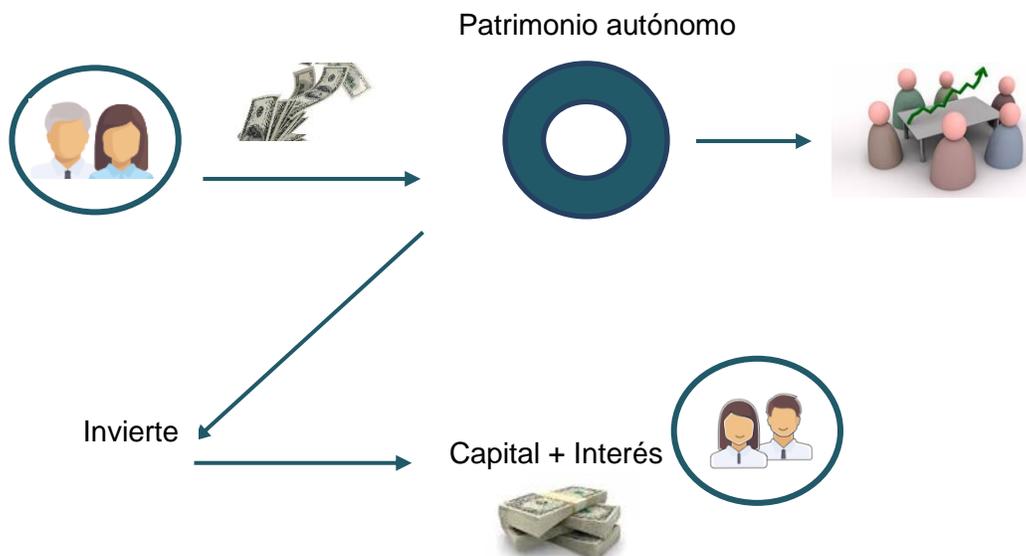
- Transparencia y control en el manejo de los bienes y recursos
- Facilita sus pagos a terceros
- Permite a los constituyentes y beneficiarios enfocarse en su negocio

Fideicomiso de Inversión

Es un mecanismo fiduciario que tiene como finalidad principal la posibilidad de invertir o colocar a sumas de dinero, valores u otros recursos, en diferentes proyectos o tipos de inversión de conformidad con las instrucciones particulares impartidas por el o los Constituyentes.

Figura 8

Flujo del fideicomiso



Capítulo III

Situación actual de financiamiento y aplicación financiera del fideicomiso

Mecanismos actuales de financiamiento

Convenios para la entrega de financiamientos de apoyo a los Gobiernos Autónomos Provinciales Descentralizados - FINGAD

El trabajo mancomunado de buscar mecanismos que permitan cubrir las transferencias pendientes o valores adeudados por el Ministerio de Finanzas a los Gad Provinciales y Municipales, se ha venido dando desde inicios del año 2017 en vista de que desde el año 2016 se vieron mejoras económicas.

En este sentido, con el objeto de instrumentar la transferencia de recursos adeudados por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, por concepto de devolución de IVA y Competencia de Riego y Drenaje a favor de los GAD Provinciales para la ejecución de proyectos de pre inversión e inversión priorizados por los GAD Provinciales y/o para compensación de valores correspondientes a proyectos contratados y que se encuentren en ejecución, relacionados con las competencias de vialidad, riego y drenaje, se suscribieron convenios interinstitucionales de Administración de Fondos, para la entrega de recursos a favor de los GAD Provinciales por parte del Ministerio de Finanzas, a través del Banco de Desarrollo del Ecuador B.P.

Para instrumentar el mecanismo, con fecha 16 de enero de 2017, el Ministerio de Fianzas y el Banco de Desarrollo del Ecuador B.P , suscribieron convenios interinstitucionales de administración de fondos cuyo objeto fue el instrumentar la transferencia de recursos por parte del Ministerio de Finanzas a favor de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Provinciales por un monto de USD 138.288.611,2, mismo que tuvo un plazo de vencimiento hasta de 54 meses contados a partir de la fecha de entrega del primer

desembolso, del presente convenio, hasta la fecha se ha transferido la cantidad de \$104,734,251.51 para llevar a cabo proyectos de inversión priorizados por el GAD en el marco de sus competencias.

El 14 de agosto de 2018 fue suscrito un segundo convenio para entrega de recursos a favor de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales del Ecuador por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, con la finalidad de proceder al pago de los recursos a favor de los GAD Provinciales del país por concepto de: Competencia de riego y drenaje 2017, devolución del impuesto al valor agregado y compensaciones del 2016 que no fueron incluidas en el año 2016 por competencia de riego y drenaje, el monto al que ascendió este convenio fue de: USD 79.760.952,11 con un plazo de vigencia de 36 meses contados a partir del primer desembolso por parte del Ministerio de Finanzas.

El 20 de diciembre de 2019, fue suscrito el último convenio entre el Banco de desarrollo, El Ministerio de Finanzas y el Consorcio de Gobiernos Autónomos descentralizados del Ecuador, instrumento que buscaba al igual que todos los anteriores, cubrir deuda, éste fue firmado por USD 152.367.044,13, sin embargo ha sido el que menos se ha cumplido ya que hasta la fecha únicamente se ha transferido el 8% del monto global. (Ver figura 3.1)

Tabla 7

Estado de transferencias pendientes de desembolso FINGAD I – II- III a Marzo 2020

DEUDA A GOBIERNOS AUTONOMOS PROVINCIALES POR SALDOS NO TRANSFERIDOS FINGAD I - II - III				
A MARZO 2020				
DETALLE	MONTO DEL CONVENIOS	MONTO TRANSFERIDO	PENDIENTE DE PAGO	% ejecución
CONVENIO FINGAD I	\$ 138,288,611.26	\$ 104,734,251.51	\$ 33,554,359.75	76%
CONVENIO FINGAD II	\$ 79,760,952.45	\$ 22,486,241.92	\$ 57,274,710.53	28%
CONVENIO FINGAD III	\$ 152,367,044.13	\$ 11,466,912.20	\$ 140,900,131.93	8%
TOTAL	\$ 370,416,607.84	\$ 138,687,405.63	\$ 231,729,202.21	37%

Tabla 8*Deudas Gobiernos Autónomos Provinciales a Marzo 2020*

DEUDA GAD PROVINCIALES		
A MARZO 2020		
DRAGADO	\$ 10,824,474.94	Resolucion No. 005-CNC-2012 y oficio SENAGUA-SA.12014-0594-O
ACCIONES EMPRESAS ELÉCTRICAS	\$ 99,569,718.54	Disposición Transitoria Décima Segunda de la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica, R.O. 418 del 16 de enero del 2015
DEUDA TOTAL GAD PROVINCIALES	\$ 110,394,193.48	
DEUDA TOTAL + SALDO FINGAD		\$ 342,123,395.69

Como se observa, los mecanismos actuales de pago de la deuda no han dado mayor fruto, ya que a pesar de haber suscrito hasta la fecha 3 convenios para la entrega de recursos a favor de los gobiernos autónomos provinciales descentralizados provinciales del Ecuador por parte del ministerio de Economía y Finanzas, la deuda persiste y actualmente asciende a \$342,123,395.69.

Probablemente, el inconveniente de aún mantener la deuda, se le puede atribuir a la participación de varios actores como, por ejemplo: Banco de desarrollo del Ecuador, Ministerio de Finanzas, secretaria nacional del Agua, etc. en el control previo al flujo de procesos para el desembolso de recursos ya sea por: Compensación de valores o para cubrir montos para proyectos nuevos de pre inversión o inversión de los Gobiernos Provinciales, en el marco de sus competencias.

Para la entrega de recursos mediante la ejecución de los convenios FINGAD suscritos, se ha planteado dos mecanismos, uno de ellos, **Compensación de valores**, este plantea la entrega del 30% del monto de la contratación a la presentación de los respectivos contratos y garantías de Ley o en el caso de administración directa, a la presentación de la designación de

un técnico del GAD encargado de la administración del proyecto y del técnico encargado de la fiscalización del proyecto, y un siguiente desembolso del 70% a la presentación de las actas de entrega recepción definitivas o informes del administrador o fiscalizador en el caso de administración directa.

Un segundo mecanismo ha planteado **entrega de recursos para proyectos de pre-inversión o inversión** en 4 tiempos, mismos que son distribuidos de la siguiente manera: 30% a la presentación de los respectivos contratos y garantías de Ley y en el caso de administración directa, a la presentación de la designación de un técnico del GAD encargado de la administración del proyecto y del técnico encargado de la fiscalización del mismo. Otro 30% cuando exista un 50% de avance de la ejecución de los proyectos. Un siguiente desembolso del 30% cuando exista un 80% de avance de la ejecución de los proyectos y finalmente un 10% restante, a la presentación de las actas de entrega recepción definitivas o informes del administrador o fiscalizador en el caso de administración directa.

Flujo del proceso para desembolso de recursos en el marco de los convenios FINGAD.

Si bien los fondos públicos deben ser administrados con eficacia y eficiencia, la duplicidad de controles de las entidades y la falta de documentación estandarizada dentro de los FINGAD, ocasiona un desgaste en tiempos y persona, además los recursos no son entregados de manera oportuna para un correcto desenvolvimiento del mercado, más aun sabiendo que éste nivel de gobierno (GADP) es considerado uno de los actores importantes y estratégicos para impulsar el desarrollo del país.

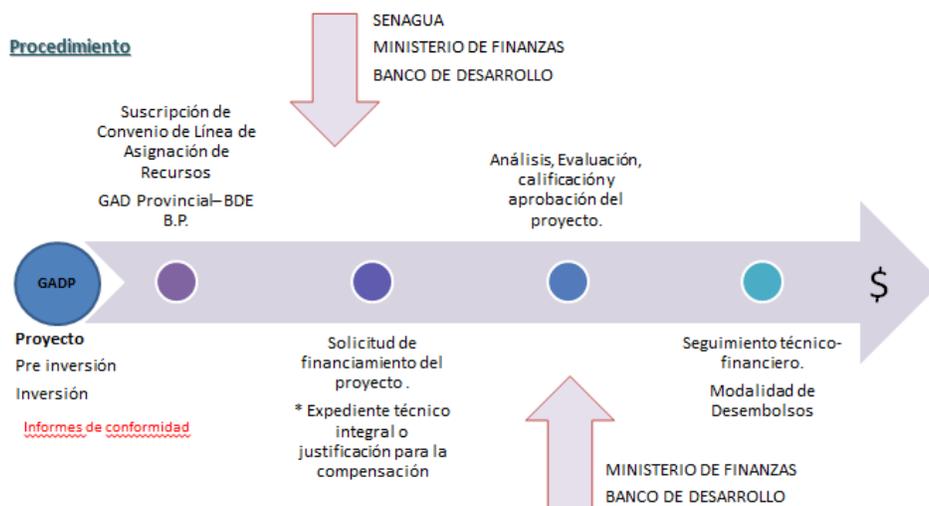
Con lo antes descrito, al contar con un instrumento legal denominado Fideicomiso mercantil propio de los Gobiernos Provinciales, se busca la captación de recursos económicos de organismos multilaterales, instituciones que busquen invertir en territorio ecuatoriano y hasta del mismo Gobierno Central del Ecuador.

Esta estructura autónoma, a través de un equipo multidisciplinario con capacidades

legales, financieras, de control y de estructuración, análisis, evaluación y seguimiento de proyectos permitirá centralizar los esfuerzos, evitar duplicidad de controles y los recursos serán reinvertidos en territorio de una manera más ágil, logrando con ello optimización de tiempos y recursos económicos, financieros y de talento humano.

Figura 9

Proceso para desembolso de recursos por parte del Banco de Desarrollo del Ecuador



Modelo financiero para administración de fondo vial

Diseño Metodológico

El diseño metodológico consiste en la descripción del cómo se realizará el proyecto en cual se incluirá los siguientes parámetros: Tipo de estudio, población, muestra, técnicas de recolección.

Figura 10

Diseño metodológico para estructuración de proyectos



Nota. UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA NACIONAL DE SANTA FE - ARGENTINA. Facultad Ingeniería Sistemas de Información. Metodología para Modelos de Simulación Pág. 11

En base de estos criterios, la metodología a implementarse delimita la propuesta para implementar un fideicomiso mercantil para administración de proyectos de inversión considerando:

- Determinación de sostenibilidad y sustentabilidad del fideicomiso.

Valor Actual Neto (VAN): Refleja la sumatoria de los flujos netos acumulados durante la vida útil de un proyecto, devolviendo el valor neto presente de la inversión a partir de una tasa de descuento, el cual es detallado en un flujo de efectivo tanto ingresos como gastos futuros. Si el VAN es positivo se considera que el proyecto es sustentable y a la par viable.

Tasa Interna de Retorno (TIR): Determina la rentabilidad de una inversión. Se entiende que una inversión es rentable cuando el indicador es positivo, y se recomienda que el TIR sea superior a la tasa de descuento

Estructura del Fideicomiso

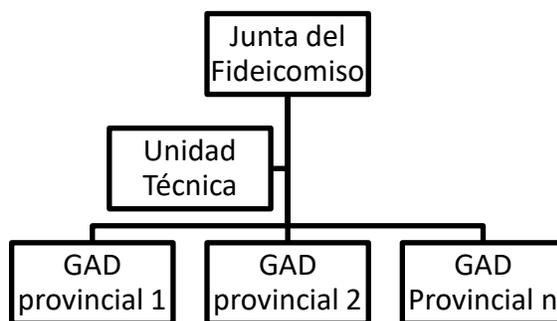
El mecanismo jurídico que se ha previsto implementar para la gestión del desarrollo del patrimonio vial de los GAD provinciales, es un Fideicomiso de administración de fondos, el cual

tiene por finalidad crear un esquema de captación, colocación y recuperación permanente de recursos, que permitan viabilizar la ejecución de los proyectos de infraestructura vial propuestos por los Gobiernos Provinciales adherentes al fideicomiso.

Actores para acción:

Figura 11

Actores claves para acción del fideicomiso



Constituyente: Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador – CONGOPE

Beneficiarios: GAD provinciales

Fiduciaria: Corporación Financiera Nacional – CFN, quien ejecutará las políticas dictadas por la Junta del Fideicomiso, presentará informes periódicos.

Junta del Fideicomiso: Es el órgano máximo de decisión del Fideicomiso, podría estar conformada por los siguientes representantes:

- El presidente del CONGOPE, quien presidirá o su delegado.
- Representantes de la Asamblea General de Prefectos
- El director ejecutivo del CONGOPE o su delegado
- El ministro de Economía y Finanzas o su Representante.
- El ministro de Obras Públicas y Transportes o su Representante, éstos dos últimos con la finalidad de generar alianzas estratégicas para la conformación del patrimonio

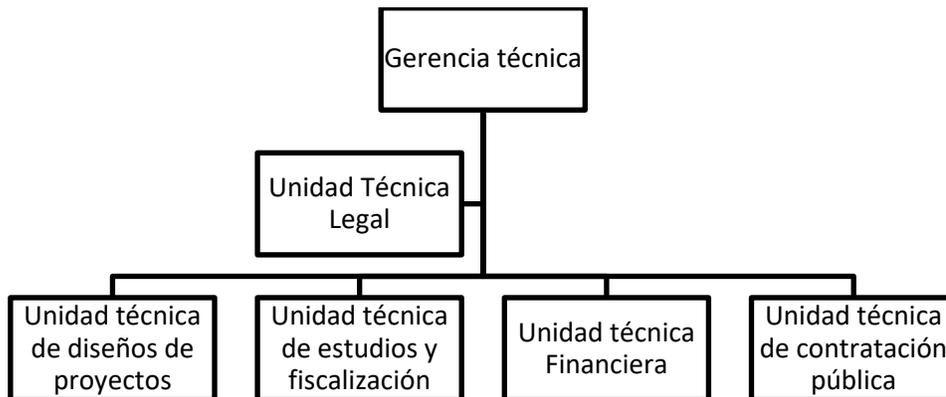
autónomo; y establecer alianzas que aseguren la articulación de las redes viales provinciales con la red estatal.

Gobiernos Provinciales: Serán quienes preparen y presenten proyectos, suscriban contratos.

Equipo técnico: Estará integrado por un grupo mínimo de profesionales multidisciplinario, con experiencia en gestión de proyectos viales y captación de recursos en el mercado nacional e internacional.

Figura 12

Organigrama del Fideicomiso



Gerencia Técnica: Tiene bajo su responsabilidad la articulación del trabajo de la Unidad, tanto al interior de esta, como en sus relaciones con el CONGOPE, Gobiernos Provinciales y Fideicomiso.

Es responsable de la programación y ejecución de cada uno de los componentes de la Unidad, así como de la gestión del personal, manejo de bienes y recursos.

Unidad de Diseño De Proyectos: Impulsar el desarrollo de modalidades de gestión que incluyan el desarrollo de proyectos bajo las modalidades de:

- Obra Pública
- Obra Pública con financiamiento del constructor

- Contratación directa con Empresas Públicas
- Desarrollo de concesiones viales rentables
- Desarrollo de concesiones viales deficitarias.

Estudios y Fiscalización: Responsables de atender las demandas de los GAD's respecto de la preparación de términos de referencia tipo para la contratación de estudios y fiscalizaciones de obras.

Apoyo a la Contratación Pública: Unidad encargada de apoyar a los GAD's en la preparación de términos de referencia tipo para la contratación de la reconstrucción, rehabilitación y/o mantenimiento rutinario y periódico de las vías.

Modelo financiero

El proyecto considera la estructuración de un fideicomiso para gestionar y administrar los flujos financieros que se generan a partir del aporte del Gobierno Central, el mismo que transferirá para su administración, créditos de multilaterales por un monto de 230 millones de USD, además de un aporte inicial del Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador, y de los 23 Gobiernos Provinciales.

También se ha considerado obtener flujos de ingreso a través de la concesión de la red vial provincial y para excedentes y/o dinero pasivo, colocación de papel comercial a corto plazo.

Tres competencias básicas del fideicomiso:

1. Otorgar los créditos que demanden los Gobiernos Provinciales para mejorar la vialidad provincial.
2. Realizar las inversiones que garanticen la adecuada utilización de los recursos disponibles, no se pueden tener recursos sin utilización y sin que generen rendimientos.
3. Concesionar vías provinciales

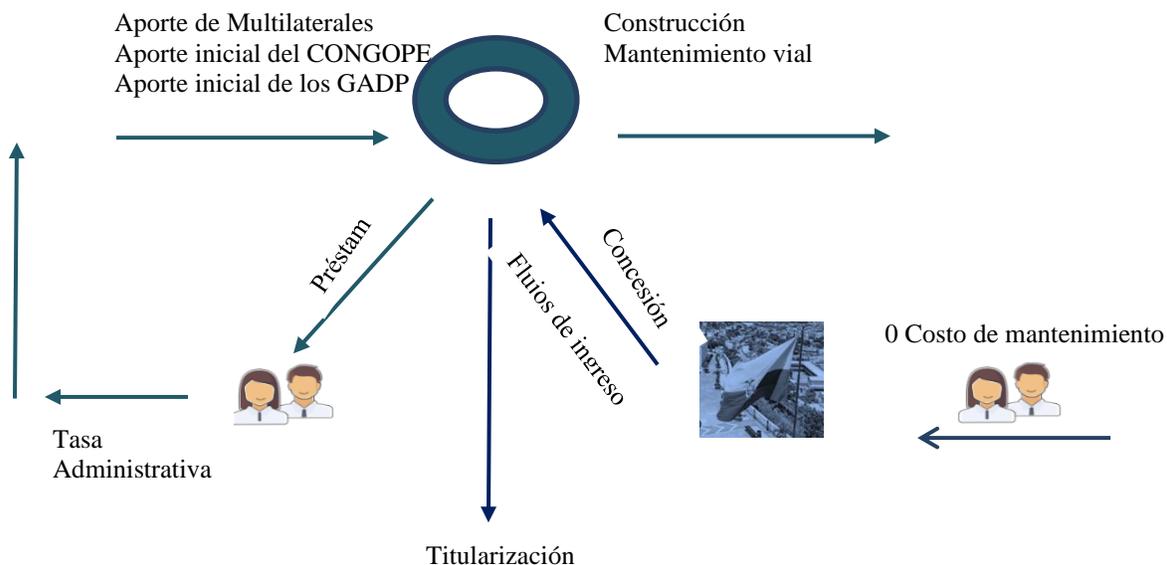
Lineamientos de política base para ejecutar y operar el programa:

- a) CONGOPE juntamente con los 23 Gobiernos Provinciales constituyen un fideicomiso de Administración, para la gestión del Fondo Vial Provincial.
- b) Multilateral otorga en calidad de crédito 230 millones de USD, y los entrega al fideicomiso, el cual será el encargado de cumplir con las condiciones establecidas.
- c) Fideicomiso coloca papel comercial a corto plazo para generar flujos de ingreso y no tener dinero pasivo.
- d) El Fideicomiso establece la reglamentación para la operación del Fondo de Gestión Vial.
- e) El fondo se capitaliza a lo largo del tiempo.
- g) CONGOPE constituye equipo técnico para calificación de proyectos
- h) GAD provincial presenta proyectos al Fideicomiso
- i) CONGOPE revisa proyectos viales, emite informe, solicita desembolsos al Fideicomiso y suscribe el contrato de financiamiento con el Fideicomiso.
- j) GAD provincial contrata obra o la ejecuta por administración directa.
- k) Equipo Técnico del CONGOPE realiza el seguimiento y EVALUACIÓN
- l) CONGOPE da la asistencia técnica y acompañamiento.
- m) Fideicomiso recupera la inversión bajo las condiciones pactadas.

Flujo de operación del Modelo financiero

Figura 13

Flujo de operación del Modelo Financiero del Fideicomiso Mercantil



Estos tres mecanismos buscan sostenibilidad y sustentabilidad financiera al fideicomiso, el modelo práctico que se planteará analizará la factibilidad de implementar o no este mecanismo de administración de fondos y reinversión en territorio, para esto, se realizará un modelo simple de recuperación de inversiones, en base de posibles requerimientos de financiamiento que realicen los Gobiernos Autónomos Descentralizados. También, en el flujo de fondos se planteará la colocación de papeles comerciales a corto plazo, de forma de que se pueda recuperar la liquidez en base a los requerimientos de financiación de proyectos.

Por otro lado, se realizará un modelaje de los flujos de ingreso y gasto que demanda la implementación de peaje sobre un eje estratégico que para el efecto práctico será del GADP de Loja, para esto, se tomará información del Plan integral vial de Loja construido por el Consorcio de Gobiernos Autónomos Descentralizados, así como también información del Ministerio de Obras Públicas y consultores viales. El modelo considerara un horizonte de tiempo de 10 años.

DEMANDA

Localización de las vías y/o redes viales provinciales (proyectos viales) para el desarrollo provincial con criterios de dinamización de sectores productivos

CONGOPE a través del Proyecto PROVIAL impulsó la elaboración de inventarios viales y la construcción de los Planes de desarrollo vial integral que se constituyen instrumentos complementarios a la planificación territorial, además de ser un elemento esencial para ayudar a atender a las necesidades estratégicas del territorio, en relación con la accesibilidad y movilidad de personas y recursos; y, atender a las condiciones de operatividad.

A pesar de disponer actualmente de inventarios y planes viales integrales que reflejan la situación actual de la red vial provincial, los Gobiernos provinciales enfrentan el desafío de contar con recursos económicos que permitan brindar niveles aceptables de movilidad, mismos que no pueden ser alcanzados por inmensa la brecha presupuestaria y más en la situación económica actual el país, ya que con el presupuesto asignado mediante el modelo de equidad, no resulta suficiente y hoy por hoy existe una deuda que asciende a más de 351 millones de dólares.

Los inventarios viales definidos en el año 2017 permiten contar con la información necesaria para identificar y priorizar proyectos viales, estructurados sobre la base de establecer la importancia que éstos tienen para impulsar el crecimiento económico en zonas provinciales.

LONGITUD RED VIAL PROVINCIAL AÑO 2017 (KM)

Tabla 9

Tipo de rodadura provincial

PROVINCIA	PAVIMENTO		DTBS	LASTRE	SUELO	EMPEDRADO	ADOQUINADO	OTRO	TOTAL
	RIGIDO	FLEXIBLE			NATURAL				
Azuay	8,64	443,14	6,79	3.919,32	671,99	5,31			5.055,19
Bolívar		117,07	86,11	2.177,72	73,98	347,59		18,85	2.821,32
Cañar	6,11	168,96	4,86	2.690,20	226,12		0,83		3.097,08
Carchi		152,37	5,22	254,61	127,69	1.070,99	4,18	65,55	1.680,61
Chimborazo		585,68	47,22	1.711,80	986,65	194,81	52	10,32	3.588,48
Cotopaxi		503,66	43,04	955,36	1.144,26	356,26	19,59	57,27	3.079,44
El Oro		614,38	13,37	2.200,48	413,74			1,97	3.243,94
Esmeraldas		251,34	46,95	1.628,02	470,16	46,26	0,18		2.442,91
Guayas	1,52	726,69		5.095,35	596,19				6.419,75
Imbabura		256,06	31	962,09	309,36	375,08	32,61		1.966,20
Loja	4,21	285,67		3.827,56	606,22				4.723,66
Los Ríos		798,81		2.899,96	435,79				4.134,56
Manabí	1,39	1.813,04		3.990,90	4.969,38	0,86	5,96		10.781,53
Morona Santiago		74,58		1.813,10	10,26				1.897,94
Napo	1	95,43		896,67	0,16		0,41		993,67
Orellana		194,44	7,11	1.589,07	185,5				1.976,12
Pastaza		204,66		678,88			0,16		883,7
Pichincha	2,06	514,45	14,83	2.096,33	644,53	1.234,64	148,78	33,16	4.688,78
Santa Elena		114,29	45,61	327,08	259,52				746,5
Santo Domingo	0,07	335,63		1.820,78	36,19	0,78	1,16		2.194,61
Sucumbios	1,11	23,78		1.961,59	47,38		1,27		2.035,13
Tungurahua	1,63	1.339,48	4,27	215,86	241,32	221,76	2,79	9,76	2.036,87
Zamora Chinchipe	0,2	47,18		1.688,37	8,46		0,75		1.744,96
TOTAL	27,94	9.660,79	356,4	45.401,10	12.464,85	3.854,34	270,67	196,9	72.232,95
PORCENTAJE	0,04%	13,37%	0,49%	62,85%	17,26%	5,34%	0,37%	0,27%	100,00%

Como se observa en el Cuadro anterior, de los 72 mil kilómetros de vías de la Red Vial provincial, apenas el 0,04% cuenta con pavimento rígido, el 13,37% cuenta con pavimento flexible, el 0,49% cuenta con DTBS, el 5,34% cuenta con empedrados, el 0,37% cuenta con adoquinados, el 62,85% cuenta con lastrados, el 17,26% están a nivel de suelo natural y el 0,27% cuenta con otros.

Tabla 10

Costo de inversión por tipo de rodadura

PROVINCIA	PAVIMENTO		DTBS	LASTRE	SUELO	EMPEDRADO	ADOQUINADO	OTRO	TOTAL	%
	RIGIDO	FLEXIBLE			NATURAL					
Azuay	4.446.768,67	114.035.941,51	1.437.748,62	319.662.521,92	13.167.597,01	215.741,74	-	-	452.966.319,47	6,74%
Bolívar	-	30.126.343,08	18.233.362,81	177.616.389,38	1.449.632,92	14.122.348,81	-	1.537.419,38	243.085.496,39	3,62%
Cañar	3.144.647,73	43.479.515,90	1.029.080,75	219.414.622,04	4.430.805,37	-	86.302,48	-	271.584.974,50	4,04%
Carchi	-	39.210.309,18	1.105.308,95	20.766.172,37	2.502.076,61	43.513.606,14	434.631,76	3.346.304,54	112.878.409,55	1,68%
Chimborazo	-	150.716.636,33	9.998.599,37	139.615.623,38	19.333.337,68	7.914.999,78	3.406.902,28	841.706,53	333.827.805,35	4,96%
Cotopaxi	-	129.609.925,31	9.113.505,23	77.919.839,91	22.421.694,60	14.474.605,11	2.036.946,46	4.670.981,86	260.247.498,47	3,87%
El Oro	-	158.102.183,84	2.831.030,78	179.472.711,14	8.107.206,34	-	-	160.674,60	348.673.806,70	5,19%
Esmeraldas	-	64.678.867,94	9.941.428,22	132.782.467,09	9.212.752,29	1.879.512,81	18.716,20	-	218.513.744,55	3,25%
Gueayas	782.301,90	187.003.606,84	-	415.580.363,70	11.682.301,32	-	-	-	615.048.573,75	9,15%
Imbabura	-	65.893.494,57	6.564.095,31	78.468.743,48	6.061.887,54	15.239.249,10	3.390.751,60	-	175.618.221,61	2,61%
Loja	2.166.770,38	73.513.217,97	-	312.178.511,17	11.878.838,46	-	-	-	399.737.337,99	5,95%
Los Ríos	-	205.562.689,98	-	236.522.796,57	8.539.274,54	-	-	-	450.624.761,10	6,70%
Manabí	715.394,50	466.560.733,40	-	325.500.637,54	97.374.653,24	34.941,22	619.714,18	-	890.806.074,08	13,25%
Morona Santiago	-	19.192.130,07	-	147.877.723,30	201.043,98	-	-	-	167.270.897,35	2,49%
Napo	514.672,30	24.557.588,79	-	73.133.041,84	3.135,19	-	42.631,34	-	98.251.069,46	1,46%
Orellana	-	30.036.441,01	1.505.507,02	129.605.677,44	3.634.859,52	-	-	-	184.782.484,98	2,75%
Pastaza	-	52.666.416,46	-	55.369.934,80	-	-	16.636,62	-	108.052.987,89	1,61%
Pichincha	1.060.224,94	132.386.582,37	3.140.178,50	170.978.163,19	12.629.520,23	50.162.595,99	15.469.979,25	2.704.553,14	388.531.797,62	5,78%
Santa Elena	-	29.410.948,58	9.657.689,91	26.676.877,03	5.085.276,23	-	-	-	70.830.791,75	1,05%
Santo Domingo	36.027,06	86.369.732,02	-	148.504.109,55	709.140,52	31.690,88	120.615,51	-	235.771.315,55	3,51%
Sucumbíos	571.286,25	6.119.453,65	-	159.988.673,13	928.407,78	-	132.053,19	-	167.739.874,00	2,49%
Tungurahua	838.915,83	344.696.626,20	904.151,19	17.605.694,86	4.728.648,51	9.009.960,22	290.101,10	796.032,53	378.870.130,47	5,63%
Zamora Chinchipe	102.934,46	12.141.119,56	-	137.704.655,94	165.773,11	-	77.984,17	-	150.192.467,24	2,23%
TOTAL	14.379.944,06	2.486.070.504,56	75.461.686,66	3.702.945.950,78	244.247.863,21	156.599.251,79	28.143.966,16	16.057.672,58	6.723.906.839,81	100,00%
PORCENTAJE	0,21%	36,97%	1,12%	55,07%	3,63%	2,33%	0,42%	0,24%	100,00%	

El Stock de capital que representa la inversión realizada por los Gobiernos provinciales asciende a más de 6,7 mil millones de USD, de los cuales las vías lastradas representan el 55% de la inversión total y las vías con pavimento flexible representan el 37% de la inversión total.

Las provincias que más invirtieron en el mantenimiento de caminos lastrados y de tierra, fueron las que menos incrementaron el valor del inventario vial, en este caso están provincias como Carchi, Manabí, Pichincha y Sucumbíos.

EJES VIALES ESTRATEGICOS

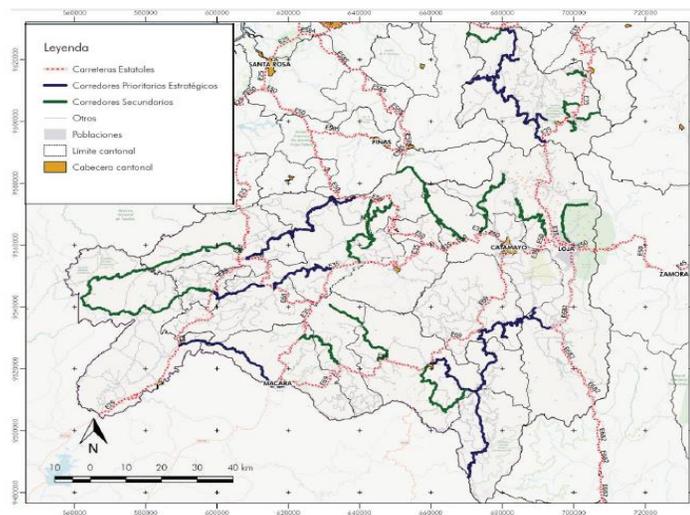
Los ejes viales estratégicos de las provincias fueron seleccionados tras la caracterización de las redes viales de cada Gobierno Provincial, para esto se tomaron en consideración características como: nodos de desarrollo, áreas de especialización productivas, vías productivas, concentración de servicios públicos, lo cual permitió plantear alternativas que permitan una correcta articulación del territorio fomentando el desarrollo y la cohesión social.

En base al análisis de cada parámetro, se identificaron ejes viales de integración económica y territorial en función del dinamismo de cada zona, señalando las razones por las cuales se selecciona, por dinámicas productivas, por sus vinculaciones con los mercados, por los servicios turísticos que presta, por la infraestructura de acopio o distribución que dispone la zona de influencia del eje y se identificaron los principales asentamientos desde donde parten los servicios o llega la producción.

Para el planteamiento del modelo financiero, sea considerado la provincial de Loja, provincia que, en base del plan vial integral, cuenta con 6 corredores prioritarios estratégicos y 13 corredores secundarios. El resto de la red se ha categorizado como "Otros".

Figura 14

Categorización de la red vial de Loja

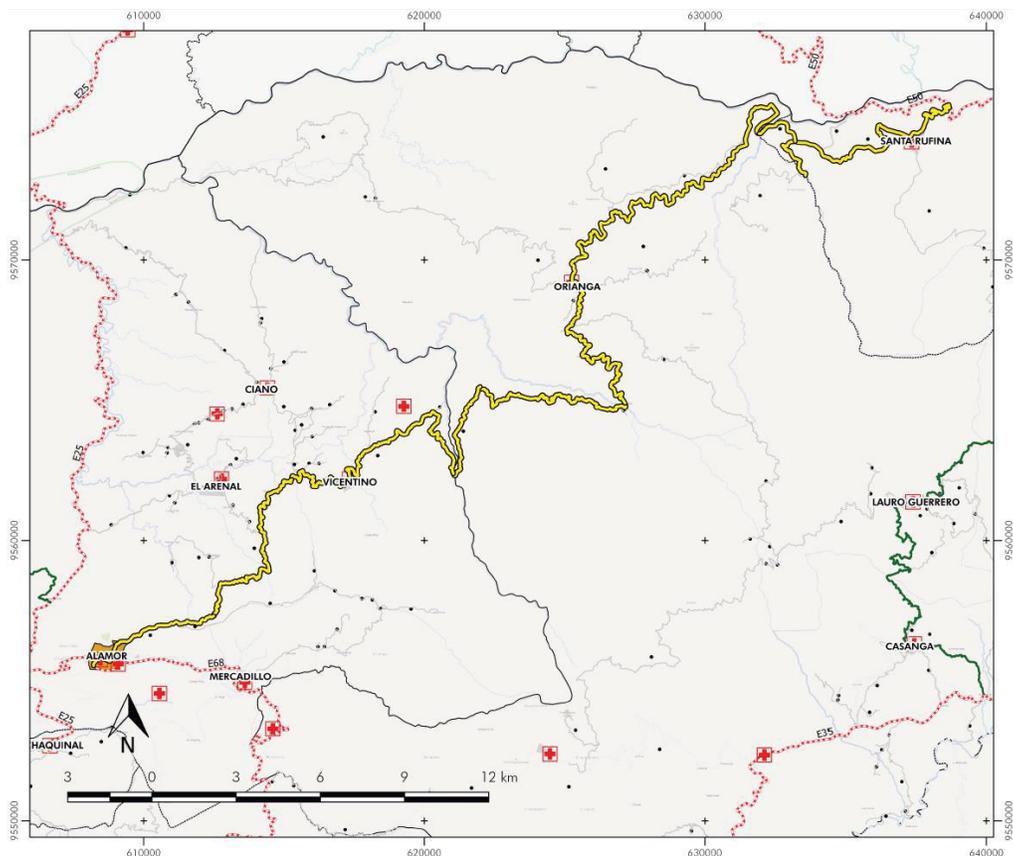


Una de las estrategias a nivel provincial es lograr una correcta cohesión territorial a través del logro de mayor conexión posible entre cabeceras cantonales y la capital provincial, permitiendo una mejor dinámica productiva.

Con este antecedente, el modelo financiero considerara trabajar con el corredor prioritario estratégico No.2 Alamor- Santa Rufina, el cual corresponde a un Corredor Inter cantonal que conecta Puyango, Paltas y Chaguarpamba. Mejora la accesibilidad de las poblaciones de la zona al mejorar las conexiones con la cabecera cantonal Alamor. Este eje fomenta la cohesión social y la integración económica. Además, mejora la articulación del territorio de la provincia al crearse un baipás entre las vías estatales E-25 y E-50.

Figura 15

Corredor estratégico priorizado 2



Cuantificación de la Longitud vial para intervenir

Este corredor prioritario estratégico, está integrado por 3 cantones que agrupa a 6 parroquias rurales, con una longitud total para intervención de 80.32 km, con un tipo de superficie LASTRE y su estado actual es regular. Los cantones seleccionados a ser intervenidos, actualmente, cuentan con niveles aceptables de accesibilidad a servicio de educación, salud.

Tabla 11

Cuantificación de la longitud total del eje priorizado

CODIGO	CANTON	PARROQUIA	TIPO DE SUPERFICIE	ESTADO	LONGITUD
P112-0212-01	CHAGUARPAMBA	SANTA RUFINA	LASTRE	REGULAR	11.87
P112-0217-03	PALTAS	ORIANGA	LASTRE	REGULAR	26.63
P112-0217-02	PALTAS	GUACHANAMA	LASTRE	REGULAR	7.95
P115-0574-01	PALTAS	GUACHANAMA	LASTRE	REGULAR	4.12
P113-0666-02	PUYANGO	VICENTINO	LASTRE	REGULAR	12.99
P113-0666-01	PUYANGO	EL ARENAL	LASTRE	REGULAR	9.21
P113-0666-03	PUYANGO	ALAMOR	LASTRE	REGULAR	5.61
P112-0217-01	CHAGUARPAMBA	SANTA RUFINA	LASTRE	REGULAR	1.94

Nota. Tomado del plan vial provincial de Loja

La tabla que se muestra a continuación nos indica la accesibilidad de la población por tipo de vía en donde A = Accesible; MA = Medianamente Accesible y P = Poco Accesible

Tabla 12

Accesibilidad por tipo de vía

CANTON	ACCESIBILIDAD			EDUCACION	SALUD
	A	MA	PA		
Chaguarpamba	122.76	2.6		28	3
Paltas	312.73	96.31	39.62	70	5
Puyango	221.89	27.77	7.38	69	11

De la totalidad de las vías inventariadas el 63.64 % corresponde a sectores ganaderos,

el 25.66 % a sectores agrícolas, el 2.33% a sectores turísticos, el 0.85% a sectores de pesca y el 7.52% restante no presenta una característica económica.

Priorización por nivel de producción

La provincia de Loja dentro de sus características económicas las predomina pertenecen a los sector ganadero y agrícola, siendo los productos más importantes la producción de ganado vacuno y sus derivados, Saraguro y Paltas son los cantones con mayor producción.

Del porcentaje total de accesibilidad a zonas altamente productivas, Chaguarpamba, Paltas y Puyango cuentan con el 100%, 83%, 100% respectivamente de accesibilidad a centros de acopio o directamente a comercialización en mercados.

Tabla 13

Accesibilidad a zonas productivas del eje estratégico 2

CANTON	ACTIVIDAD ECONOMICA - PRODUCTIVA					Total	ACCESIBILIDAD A ZONAS PRODUCTIVAS	
	No definida	Agricultura	Ganaderia	Pesca	Turismo			
Calvas	1	6	54			1	62	84.62%
Catamayo	13	39	28	1	11		92	100%
Celica	8	46	40	2	2		98	100%
Chaguarpamba	1	1	20				22	100%
Espindola	2	20	47	1			70	100%
Gonzanama	4	13	75		1		93	75%
Loja	12	30	144		3		189	0%
Macara	1	8	20				29	100%
Olmedo		2	3				5	100%
Paltas	1	8	87				96	83.33%
Pidal		45	21	1	3		70	75%
Puyango	12	27	47		1		87	100%
Quilanga	2	7	15		1		25	100%
Saraguro	29	36	117	1	4		187	100%
Sozoranga	4	4	54				62	100%
Zapotillo	7	39	49	5	3		103	90%
Total	97	331	821	11	30		1290	88.75%

Nota. Tomado del plan vial provincial de Loja

Partiendo de una idea de Mejoramiento de la red vial provincial, y tomando en consideración la información precedente, el eje prioritario No.3 reúne características que permitirá el modelaje financiero del Fideicomiso, por un lado contamos con la longitud en los

diferente tramos viales que conforman el eje estratégico No.3, lo cual servirá para costear la intervención de mejora de LASTRE a DOBLE TRATAMIENTO BITUMINOSO, además, cuenta con un nivel de accesibilidad a zonas altamente productivas en promedio de 94%, por otro lado, diferentes estudios realizados por el Consorcio de Gobiernos Autónomos Descentralizados – CONGOPE, ha permitido contar con la cantidad de tránsito en los diferentes tramos en base a tráfico observado, lo cual ayudará a proyectar el Tránsito promedio anual diario (TPDA), también se dispone de costos unitarios, los mismos que multiplicados por las longitudes de cada sub-tramo nos permite obtener el presupuesto de intervención del Eje Estratégico.

Al mejorar la vialidad provincial, sin duda lograremos dinamizar la economía de la provincia, ya que se mejorará la interconexión de las poblaciones, zonas productivas, servicios asociados a la vía, movilidad de los estudiantes a los centros educativos primarios, secundarios e incluso universitarios, ya que muchas veces la falta de vías es uno de los factores principales que impide el acceso a los estudios, generando altos índices de analfabetismo en el sector rural.

La vialidad está íntimamente ligada a proceso de desarrollo social y bienestar, sin embargo, los actuales presupuestos son insuficientes para cubrir la gran demanda del territorio, ya que la vialidad rural cuenta con 4723.66 Km de vías rurales que necesitan ser intervenidas con eficiencia y eficacia; para lo cual es necesaria la obtención de recursos financieros que permitan una ejecución de obras en materia vial dentro del territorio provincial. Las demandas territoriales de la provincia son muy variadas y los recursos son insuficientes para realizar las intervenciones oportunas.

CAPÍTULO IV

DIAGNOSTICO DE LA VIABILIDAD FINANCIERA Y LEGAL DEL FIDEICOMISO

Viabilidad Financiera

El proyecto considera la estructuración de un fideicomiso para gestionar y administrar los flujos financieros que se generan a partir del aporte de Organismos Multilaterales, aporte inicial del CONGOPE, y aporte inicial de los GADP, mismos que transferirá para su administración.

El Fideicomiso deberá asumir tres competencias básicas:

1. Otorgar los créditos que demanden los Gobiernos Provinciales para mejorar la vialidad provincial.
2. Realizar las inversiones que garanticen la adecuada utilización de los recursos disponibles, no se pueden tener recursos sin utilización y sin que generen rendimientos.
3. Concesionar vías provinciales a fin de obtener flujos de ingreso además de generar un ahorro al Gobierno Provincial en cuanto al costo de mantenimiento y mejoramiento vial.

Los requerimientos de financiamiento que realicen los Gobiernos Provinciales, dependerán de la capacidad de los mismos para contar con los estudios que permitan evaluar y viabilizar su ejecución.

Las inversiones que el fideicomiso realizará será la colocación de papel comercial a corto plazo con la finalidad de que los excedentes estén generando un beneficio.

A través del fideicomiso, se buscará que el Estado Ecuatoriano en base del Reglamento de concesiones del sector vial, Decreto Ejecutivo Nro. 810 publicado en el Registro Oficial Nro. 494 de 19 de julio de 2011, que contiene el Reglamento de Aplicación del Régimen Excepcional de Delegación d Servicios Públicos de Transporte, Acuerdo Ministerial No. 056-D, de en concesión vías provinciales a fin de colocar peajes en los tramos con trafico moderado-alto, generando con esto flujos de ingreso al fideicomiso y por otro lado un ahorro en costos de

mantenimiento y mejoramiento vial provincial a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

La factibilidad de creación o no del fideicomiso, se analizará en el proyecto siguiente que corresponde al modelaje técnico - financiero.

Viabilidad Legal

De acuerdo al artículo 181 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y descentralización, *“Los Gobiernos autónomos descentralizados provinciales podrán crear, modificar suprimir mediante normas provinciales, tasas y contribuciones especiales e mejora generales o específicas por los servicios que son de responsabilidad u por las obras que se ejecuten dentro del ámbito de sus competencias y circunscripción territorial”*.

“Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; legislación y fiscalización; y, ejecutiva, previstas en este Código para el ejercicio de las funciones y competencias que le corresponden.

La sede del gobierno autónomo descentralizado provincial será la capital de la provincia prevista en la respectiva ley fundacional.” (Código Orgánico ed Organizacion Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), 2010)

Los fondos de administración son aquellos que admiten la incorporación, en cualquier momento de aportantes, así como el retiro de uno o varios, por lo que el monto del patrimonio y el valor de sus respectivas unidades es variable (LEY DE MERCADO DE VALORES, CODIFICACION, 2008).

Las administradoras de fondos y fideicomisos deben constituirse bajo la especie de compañías o sociedades anónimas. Su objeto social está limitado a:

- a) Administrar fondos de inversión;
- b) Administrar negocios fiduciarios, definidos en esta Ley;

- c) Actuar como emisores de procesos de titularización; y,
- d) Representar fondos internacionales de inversión.

Para ejercer la actividad de administradora de negocios fiduciarios y actuar como emisora en procesos de titularización, deberán sujetarse a las disposiciones relativas a fideicomiso mercantil y titularización que constan en esta Ley. (LEY DE MERCADO DE VALORES, CODIFICACION, 2008)

El Fideicomiso Mercantil está regulado por la Ley de Mercado de Valores, y Resoluciones emitidas por el Consejo Nacional de Valores.

Por tanto, el Fideicomiso es una institución jurídica capaz de ejercer derechos y, contraer obligaciones a través de su administrador Fiduciaria. La propiedad no se transfiere a la Fiduciaria sino al Fideicomiso que es administrado por la Fiduciaria.

En el Ecuador, la Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 263, establece la competencia de “planificar, construir y mantener la vialidad” es compartida por el nivel central, el provincial y el municipal. El nivel central se ocupa de red vial categorizada como nacional, los municipios de las vías en áreas consolidadas (o “urbanas”), y el resto de la red vial es de competencia provincial.

La Resolución 009-CNC-2014 del Consejo Nacional de Competencias regula este ejercicio compartido, especificando atribuciones de cada nivel de gobierno. La competencia de “planificar, construir y mantener la vialidad” para las provincias se expresa en la Constitución de la República, art. 263 numerales 1 y 2; el COOTAD, en su art. 42 letra b), y art. 129.

La Constitución de la República del Ecuador aprobada en 2008, posiciona a la planificación y a las políticas públicas como instrumentos para la consecución de los Objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir y la garantía de derechos. La Carta Magna, estipula que la planificación tiene por objeto propiciar la equidad social y territorial y promover la concertación.

El artículo 280 de la Constitución, establece que el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación

y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinará las competencias exclusivas entre el Estado central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.

Asimismo, el artículo 263.- Los gobiernos provinciales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley: planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.

El Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización establece en artículo 41 que los gobiernos autónomos descentralizado provinciales tendrán la responsabilidad de ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley y en dicho marco prestar los servicios públicos, construir la obra pública provincial, fomentar las actividades provinciales productivas, así como las de vialidad, gestión ambiental, riego, desarrollo agropecuario y otras que le sean expresamente delegadas o descentralizadas, con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, participación y equidad. Por otra parte, el artículo 42 establece entre las competencias exclusiva del Gobierno Provincial, la de planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Infraestructura Vial del Transporte Terrestre en su artículo 7 define como red vial provincial, cuya competencia está a cargo de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, al conjunto de vías que, dentro de la circunscripción territorial de la provincia, no formen parte del inventario de la red vial estatal, regional o cantonal urbana.}

Por otra parte, la Resolución 009, RO 413 Regulación para el ejercicio de la competencia para planificar, construir y mantener la vialidad, a favor de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, metropolitanos, municipales y parroquiales rurales.

Bibliografía

LEY DE MERCADO DE VALORES, CODIFICACION. (2008).

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). (2010). Editogran S.A.

Ley de Mercado de Valores . (2017).

Baca Urbina, G. (2001). Evaluación de proyectos (Cuarta ed.). México: McGraw Hill.

Córdova Padilla, M. (2011). Formulación y Evaluación de Proyectos (Segunda ed.). Bogotá, Colombia: Ecoe Ediciones.

Fernandez Espinoza, S. (2007). Los proyectos de inversión. Costa Rica: Tecnológica de Costa Rica.

González Richard. (1996). El Fideicomiso En el Derecho Civil y Comercial del Ecuador.

Gonzalez Richard. (2009). Manual de Fideicomiso en Ecuador y América Latina. Guayaquil : Edino .

Gonzalez Torres Roberto. (n.d.). Ley del Mercado de Valores: Breve estudio crítico.

Ojeda, J., Jiménez, P., Quintana, A., Crespo, G., & Viteri, M. (2015). Protocolo de investigación. (U. d. ESPE, Ed.) Yura: Relaciones internacionales, 5(1), 1 - 20.

Ramirez, E., & Cajigas, M. (2004). Proyectos de inversión competitivos (Primera ed.). Palmira, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.

Sapag Chain, N., & Sapag Chain, R. (2008). Preparación y evaluación de proyectos (Quinta ed.). (L. Solano Arévalo, Ed.) Bogotá, Colombia: McGraw Hill.

Titman, S., & Martin, J. (2009). Valoración. El arte y la ciencia de las decisiones de inversión corporativa. (J. Calvo, Trans.) Madrid, España: Pearson Educación S.A.