

GUAYAQUIL FUTURO

**La Crisis de las Finanzas Públicas
en Guayaquil**

GUAYAQUIL FUTURO

**La Crisis de las Finanzas Públicas
en Guayaquil**

FES-ILDIS BIBLIOTECA
Casilla 17-03-367
www.fes.ec
Quito - Ecuador

Alfredo Becker
Leonardo Suárez

ILDIS

La Serie Guayaquil Futuro ha sido coordinada técnica y editorialmente por Galo Chiriboga Zambrano.

© ILDIS

Primera edición: Julio 1992

ISBN-9978-94-031-6

ISBN-9978-94-055-3

Serie "Guayaquil Futuro"

La Crisis de las Finanzas Públicas en Guayaquil

Es una publicación del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS

Las opiniones vertidas en este libro son de absoluta responsabilidad de su autor y no comprometen el criterio institucional del ILDIS.

Edición:

Camilo Taufic

Rafael Urriola

Investigación:

Alfredo Becker

Leonardo Suárez

Comentarios:

Juan Acosta

Nelson Olaya

Diseño gráfico:

Isabel Pérez. Telf. 546740

Impresión:

Offset Gráfica Araujo. Telf. 542145

ILDIS, Calama 354, Casilla 17-03-367, Télex 22539 ILDIS-ED, Fax 504337, Teléfono 562-103, Quito-Ecuador

Contenido

Presentación	9
Nota preliminar	11
I. Introducción.....	13
II. El sector público local y el sector público nacional	16
III. La erosión de los gobiernos seccionales.....	22
IV. La Administración Central	29
V. Entidades y Empresas Autónomas.....	35
VI. Las entidades financieras	39
Resumen y conclusiones	45
Los fondos para el desarrollo seccional	51
El Fondo de Desarrollo Seccional, (FODESEC).....	53
El Fondo de Inversiones Municipales, FIM	57
Comentarios	61
La Administración Central y la crisis financiera de Guayaquil	63
Recursos financieros y saneamiento ambiental: Cruel paradoja.....	71
Intervenciones del público	75

Presentación



a ciudad de Guayaquil y su comunidad enfrentan problemas que son comunes al resto de ciudades ecuatorianas. Sin embargo, en esta ciudad estos conflictos se tornan más graves y se exageran por las características específicas de una ciudad densamente poblada.

9

El Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS, propuso a varios científicos sociales guayaquileños, encauzar sus esfuerzos académicos a la investigación de algunos de los problemas que afectan a la ciudad, precisamente, descubriendo las particulares características que hacen que los problemas en Guayaquil sean diferentes. Se busca, además, que los resultados de sus investigaciones sean presentados a las organizaciones sociales más representativas de la comunidad, para su discusión, análisis y difusión, se intenta además, dar un tratamiento nacional a los problemas de la región, como un mecanismo que aporte a la integración nacional y favorezca el diálogo social, tan necesario en el Ecuador.

Con la publicación de «La Crisis de las Finanzas Públicas en Guayaquil», buscamos incentivar el intercambio de opiniones y la búsqueda de soluciones a hechos complejos que, no solo se ubican en la órbita de la obtención de recursos, sino también de la administración de los mismos.

El trabajo de Alfredo Becker y Leonardo Suárez, así como los comentarios de Juan Acosta y Nelson Olaya, se orientan hacia esos objetivos, y esperamos contribuir en algo para ello.

Dr. Reinhart Wettmann
Director de ILDIS

Nota preliminar

El presente trabajo forma parte de la serie Guayaquil Futuro que auspicia y edita el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales , ILDIS.

En esta ocasión se analiza la problemática financiera del sector público de Guayaquil y su región. Si bien el tema es muy extenso y complejo, pues cada sub-sector (gobiernos seccionales, administración central, entidades y empresas públicas y sector público financiero) merecería un estudio especial, de todas maneras se requiere una visión de conjunto y tal ha sido el propósito que han buscado los investigadores.

11

Este trabajo ha sido preparado en el primer semestre de 1991 y ha tenido como investigador principal al ing. Alfredo Becker, como investigador asociado a Leonardo Suárez, y la colaboración del abog. Pedro Campuzano.

I. Introducción



Actualmente parece haber acuerdo en que los problemas de Guayaquil - particularmente los vinculados a aspectos sanitarios (agua, alcantarillado, basuras, mercados, etc.) han llegado a niveles insostenibles. Pero en lo que no hay acuerdo es en las causas de la incapacidad de las instituciones - o sus responsables - para solucionar los problemas más elementales de la ciudad.

Para muchos la causa fundamental ha sido la crisis económica y las medidas de ajuste. Ellas habrían desquiciado a las entidades locales, impidiéndoles hacer frente a la explosiva demanda de la ciudad.

13

Para otros el problema no es simplemente coyuntural, pasajero, sino un problema inherente al sub-desarrollo del país, agravado porque una gran parte de la pobreza rural se traslada a Guayaquil y el Gobierno Central no aporta suficiente a su solución por razones políticas o regionalistas; otros responden que no existe proporción entre la magnitud de la crisis de los servicios de Guayaquil y la crisis económica y que así lo demuestran otras ciudades del país.

Por ejemplo, Quito cuyos problemas no tienen los niveles desastrosos de Guayaquil y que éstos se deben fundamentalmente a la ineficiencia técnica-administrativa de sus dirigentes.

- a) **Objetivo del Estudio.** El objetivo central de este trabajo es el de proporcionar un conjunto de antecedentes que ilustren la

discusión, análisis y búsqueda de soluciones de los problemas financieros del sector público de Guayaquil.

- b) **Objetivos Específicos.** Algunos problemas específicos que se abordarán son los siguientes:
- i) La excesiva dependencia de los gobiernos seccionales, los que progresivamente vienen perdiendo sus ingresos propios, debido a:
- Sistemas de recaudación inflexibles a la inflación.
 - Temor de los políticos de perder los votos de los contribuyentes.
 - La idea de que el Estado debe asumir mayor proporción en los gastos locales para beneficiar a los empobrecidos contribuyentes.
- ii) Posibilidades de nuevas fuentes de financiamiento para inversiones que mejoren la economía local y regional.
- 14 iii) El problema de la eficiencia de la inversión pública, particularmente por la preferencia por construcción de grandes autopistas y pasos a desnivel, etc.
- c) **Metodología.-** Dado el fuerte proceso inflacionario que sufre el país desde 1983, el análisis se hará en términos reales, para lo cual se ha recurrido a los deflatores de Cuentas Nacionales, y a otros índices de precios.

De otra parte, en razón de las altas tasas de crecimiento poblacional y espacial del Guayaquil Metropolitano, en algunas ocasiones, el análisis se ha realizado en términos «per cápita» y en términos «por hectárea de tejido urbano».

Contexto económico local-regional

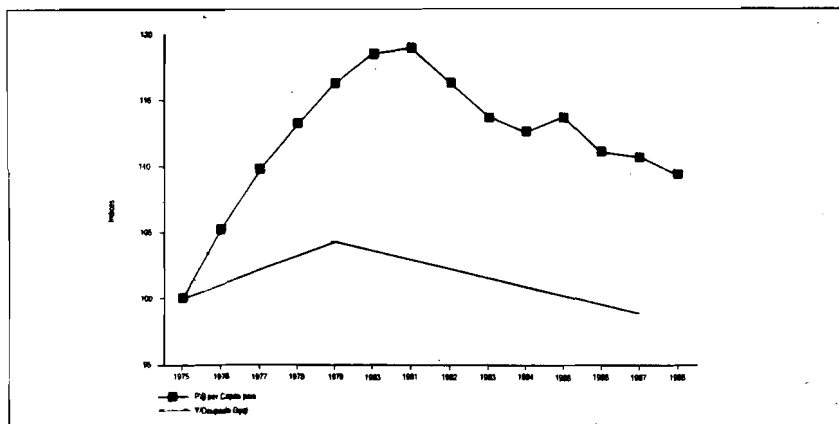
En este numeral se analizará el contexto económico local-regional en que se desenvuelve el sector público de Guayaquil.

- a) Evolución reciente de la economía de la ciudad. La información disponible sobre la economía de Guayaquil indica que, las actividades urbanas - las industriales principalmente - sufrieron un severo deterioro a consecuencia de la caída de la demanda nacional, la crisis de la deuda externa, la inflación y la pérdida de diversos subsidios. Las entidades del sector público igualmente fueron muy afectadas por las crisis y el ajuste, debiendo iniciar acciones de austeridad y de auto-financiamiento, reduciendo salarios, gastos de mantenimiento e inversiones. Otras debieron realizar aumentos brutales de precios en sus bienes o servicios.
- b) Análisis global-local. El gráfico 1 muestra las tendencias del PIB per cápita del país en relación con un índice de ingresos por habitante de Guayaquil, el cual lamentablemente, sólo tiene valores para algunos años. Se advierte que ambos indicadores crecen durante la década de los 70, pero el indicador de Guayaquil aparece un poco menos dinámico. En seguida en la década de los 80, el Producto Interno Bruto per cápita del país tiene un mayor descenso que el indicador de Guayaquil. Las tendencias anteriores sugieren que la ciudad habría soportado mejor los años de crisis que la economía nacional. Para verificar la anterior apreciación se examinan otros indicadores.

15

Pese a la actual situación de la economía local, sus perspectivas son prometedoras. Ella se encuentra en el umbral de la maduración de proyectos de décadas de esfuerzos. El Proyecto Jaime Roldós proporcionará en el mediano plazo un importante impulso a la producción y empleo de la región. De otra parte, en el corto plazo se iniciará una nueva era en la explotación petrolera de la Península de Santa Elena. Pero además existen otras perspectivas como los bio-cultivos en la cuenca del Guayas y nuevas posibilidades industriales por acciones aperturistas al comercio exterior. En este impulso a la región, se requiere de un apoyo eficiente del sector público, el que deberá modernizar su desempeño en las áreas financiera y presupuestaria.

GRAFICO 1
Ingresos Guayaquil y país
Base: 1975=100
PIB por habitante: Promedios móviles 1975-89



16

II. EL SECTOR PUBLICO LOCAL Y EL SECTOR PUBLICO NACIONAL

Este capítulo tiene el propósito de analizar las características del sector público nacional que se relacionan con las actividades del sector público local. Se inicia con un examen de las dimensiones del sector público, luego, se presenta la estructura del sector público a nivel nacional y se define la composición del sector público de Guayaquil. Finalmente se analiza el Presupuesto General del Estado (PGE) y el Presupuesto Consolidado de la Nación. Adicionalmente, se presentan algunas cifras sobre la estructura institucional de tales presupuestos y sus tendencias recientes.

Las dimensiones del sector público nacional

En el cuadro 1 se han reagrupado los países con el fin de encontrar ciertas explicaciones sobre las dimensiones de los gastos de Gobierno y de los sectores públicos. Se ha formado un grupo de países exportadores de productos mineros, incluyendo petróleo,

considerando que ellos tienen normalmente un sector público fuerte, como consecuencia de una amplia apropiación de dichos recursos por el Estado. El examen del cuadro advierte que en algunos países se producen fuertes cambios de un año para otro. En todo caso, se puede apreciar que las cifras de Ecuador están entre las más bajas. De igual manera si se separan los tres exportadores de petróleo más importantes de la región, se encuentra que Ecuador presenta un gasto de gobierno sobre el PIB más bajo que el de Venezuela (22%) y que el de México (31%). De manera que los argumentos en pro de la privatización en el país deben apuntar más al problema de la ineficiencia y de la necesidad de ahorros de gobierno que a la amplitud del sector público.

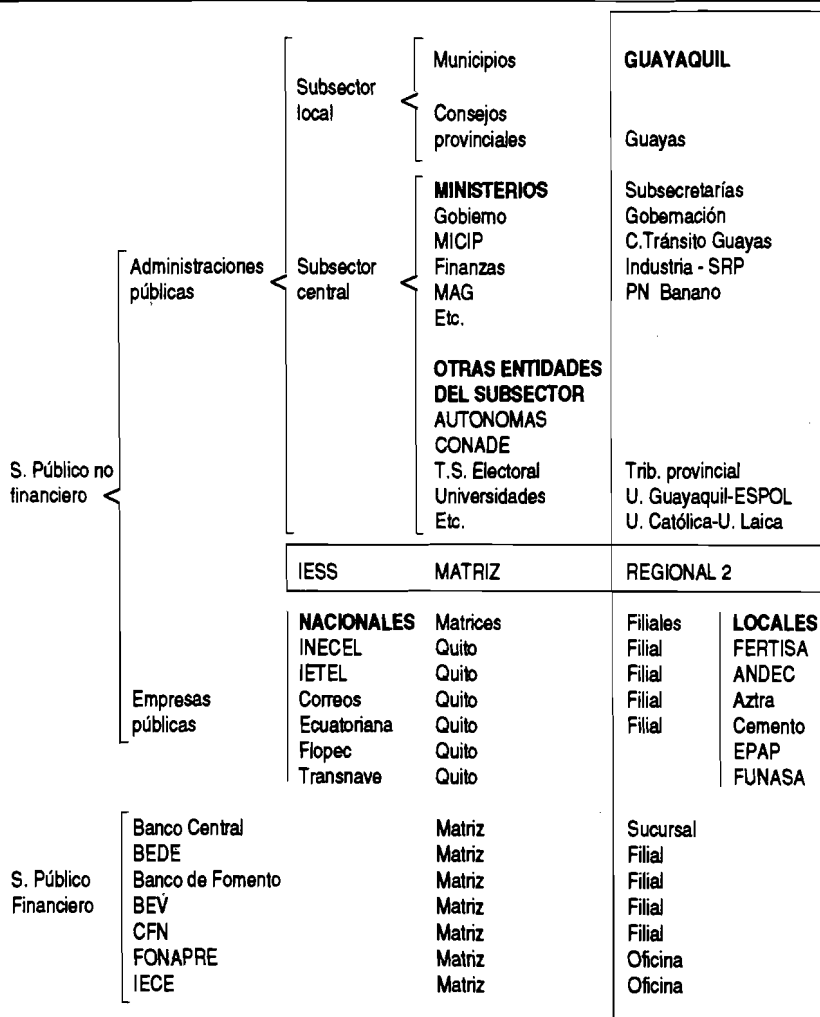
<p style="text-align: center;">CUADRO 1 Gastos totales de los gobiernos centrales por países Porcentaje del PIB</p>					
País	1980	1984	1985	1986	1987
PAISES INDUSTRIALES					
Argentina	15.3	12.8	15.0	18.1	19.1
Brasil	24.7	29.7	37.9		
Uruguay	15.9	18.8	17.3	16.6	17.3
PAISES MINEROS EXPORTADORES					
Bolivia	14.1	32.2	12.0	12.2	
Chile	31.1	34.6	33.4	33.3	31.0
Perú	9.1	17.3	16.3	15.9	14.8
Ecuador	14.2	13.1	15.1	15.8	19.6
México	18.1	24.4	24.3	29.0	30.7
Venezuela	21.7	21.4	21.2	21.0	22.4
PAISES AGRICOLAS EXPORTADORES					
Colombia	10.3	12.0	11.6	13.4	13.7
Costa Rica	20.8	19.6	18.2	18.7	17.8
El Salvador	18.6	19.1	17.1	17.4	15.5
Guatemala	14.2	10.9	9.6	10.8	11.2
Nicaragua	29.9	59.3	54.9	49.9	45.3
Panamá	20.1	25.7	22.1	22.3	21.8
Paraguay	8.1	10.9	9.5	7.3	7.0
Fuente y elaboración: ILDIS.					

Por lo demás durante los años de la bonanza petrolera -en un clima de mucho optimismo- se construyó un modelo de desarrollo basado en amplias transferencias y subsidios hacia las entidades

ESQUEMA 1

Estructura del sector público a nivel nacional y definición del S.P. de Guayaquil

18



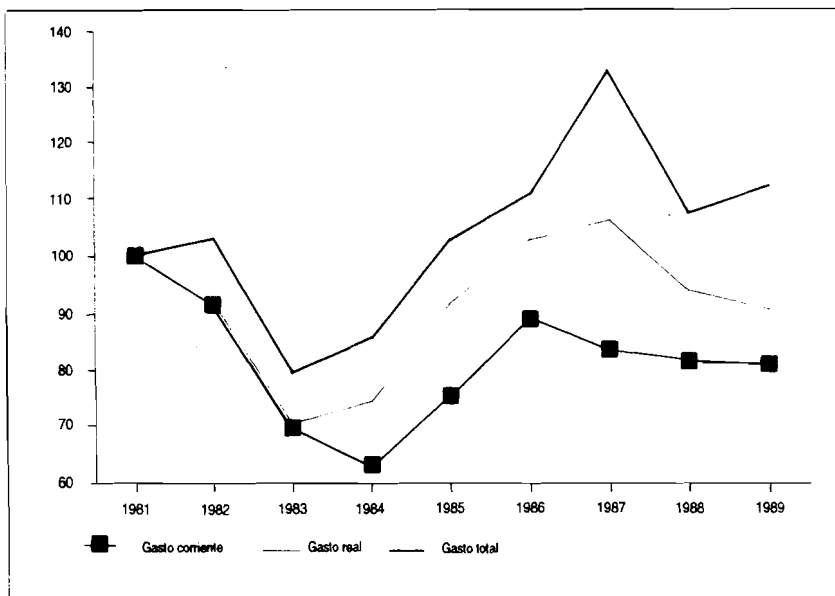
públicas y el sector privado. Desde principios de los 80 -por efecto de la crisis y otros factores- se ha venido desmontando paulatinamente el modelo anterior. Con todo, tiene aún muchos defensores, quienes han logrado que se mantengan subsidios a ciertos productos y servicios, v.gr., combustibles, teléfonos, etc.

La estructura de los sectores

Estructura del sector público nacional.- El Esquema N° 1 adjunto presenta una síntesis de la organización del sector público del país, los sub-sectores y entidades que lo conforman y por último, muestra la composición del sector público de Guayaquil. El Es-

<p align="center">CUADRO 2 Estructura presupuestaria del sector público 1988 (Porcentajes)</p>			
Concepto	Presupuesto del Estado	Empresas públicas	Estructura consolidada
INGRESOS CORRIENTES	64%	36%	100%
Petroleros	71%	29%	36%
No petroleros	65%	35%	59%
Superavit empresas públicas	0%	100%	5%
EGRESOS	51%	49%	100%
Corrientes	56%	44%	83%
De capital*	37%	63%	17%
AHORRO CORRIENTE	8%	-8%	-0%
DEFICIT	-37%	-63%	-100%
* Excluye el Servicio de Amortización de la Deuda.			
Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: ILDIS.			

GRAFICO 2
Gastos presupuestarios
Base: 1981=100



20

quema muestra las entidades que agrupa el Sector Público de Guayaquil. Por razones de espacio, no se han incluido todas las entidades y empresas públicas que lo conforman.

Presupuesto General del Estado y Presupuesto Consolidado de la Nación. El Presupuesto General del Estado es un mecanismo de asignación de recursos bastante limitado, pues no incluye los presupuestos de las entidades autónomas y otros. Tampoco incluye los llamados «fondos» creados por leyes que afectan a los ingresos petroleros y otros y que pre-asignan rígidamente los recursos de inversión sin permitirles que entren en procesos de priorización.

El Presupuesto Consolidado de la Nación, es sólo un registro contable y no un mecanismo de asignación de recursos. No existe un proceso de discusión y aprobación como en el caso del PGE.

En principio, el Presupuesto Consolidado debe registrar todos los ingresos y gastos del sector público. Sin embargo, en la práctica

incluye un poco más del 90% de los valores de los presupuestos de todas las entidades.

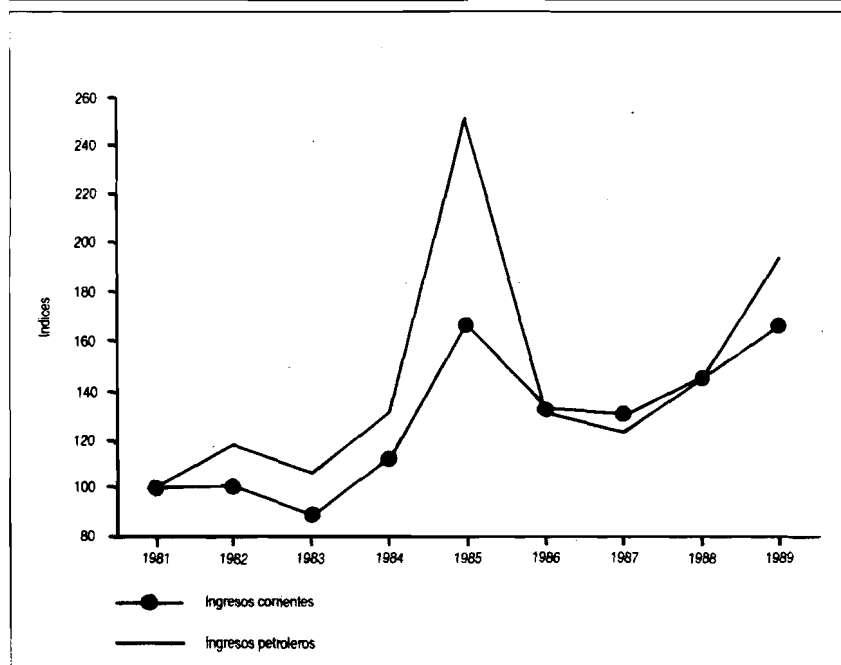
El cuadro 2 presenta una versión simplificada del Presupuesto Consolidado de 1988. En él se consideran sólo dos sectores: «Administraciones Centrales, financiadas por el PGE y «Empresas Públicas». Estas últimas ocupan el 49% de los egresos y obtienen el 36% de los ingresos del Presupuesto Consolidado.

Finalmente, los Gráficos 2 y 3 presentan las tendencias del PGE. El 2 grafica el gasto total, el corriente y el real (es decir, el gasto corriente más el de capital). Las tres variables caen en 1983 y alcanzan sus mayores valores en 1987, en que reinician un descenso.

En cuanto a los ingresos, el Gráfico 3 describe los ingresos corrientes y los petroleros, a fin de observar la asociación entre ambas variables. Al respecto, a simple vista se aprecia que existe en ellas una alta correlación.

GRAFICO 3
Ingresos presupuestarios
Base: 1981=100

21



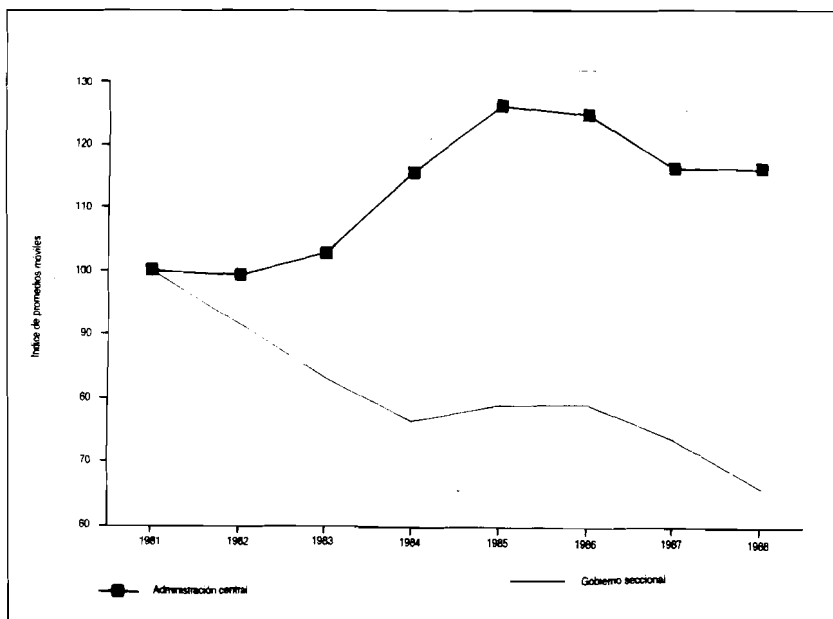
III. LA EROSION DE LOS GOBIERNOS SECCIONALES

Los gobiernos seccionales del país han venido perdiendo de manera persistente la importancia y la independencia económica que mostraban antes de la bonanza petrolera.

El gráfico 4 advierte con gran nitidez la tendencia descendente de los gastos corrientes de los gobiernos seccionales de todo el país. Como patrón de comparación se presenta en el mismo gráfico los gastos corrientes de la Administración Central. Salta a la vista la clara divergencia de ambas curvas; mientras los gastos de la Administración Central suben vertiginosamente, los de los gobiernos seccionales van cuesta abajo. El Municipio de Guayaquil y el Consejo Provincial del Guayas parecen ejemplos típicos del mencionado proceso.

22

GRAFICO 4
Gasto central y seccional
Base: 1981=100
Serie: 1981-89



En 1974 el Municipio de Guayaquil tenía un presupuesto de gastos del orden de 45 millones de dólares, con un gasto por residente en la ciudad de más de 60 dólares. Actualmente, el presupuesto presentado al CONADE para 1991 es de cerca de 22 millones de dólares, que repartido entre la población según el discutido Censo de 1990 da aproximadamente 15 dólares por persona. Es decir, que en los dieciséis años transcurridos, el gasto municipal por guayaquileño ha caído por lo menos¹ a la quinta parte.

En cuanto al Consejo Provincial del Guayas, si bien al comenzar la década manejaba cifras importantes en la construcción de vías regionales, en los últimos años sus presupuestos de gastos no han ido mucho más allá de 100 millones de sucres.

Tendencias de los gastos del Municipio de Guayaquil. El Cuadro 3 describe la evolución de los diferentes tipos de gasto del Municipio en la última década. Las cifras del Gasto Total - en millones de sucres constantes de 1986 - muestran una tendencia descendente, aun cuando en los años 85 y 86 se produce una leve recuperación. Los gastos corrientes tienen una tendencia similar al del gasto total. Los gastos en inversión son relativamente crecientes, aunque hacia el final del decenio descienden claramente. El pago de la deuda muestra durante todo el período una tendencia descendente.

23

<p style="text-align: center;">CUADRO 3</p> <p style="text-align: center;">Gastos del Municipio de Guayaquil</p>									
Gastos	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Corriente	1021	908	724	791	763	837	827	732	731
Capital	438	423	326	460	733	538	470	253	281
Deuda pública	430	255	183	148	85	115	102	106	42
Total	1889	1586	1233	1399	1581	1490	1399	1091	1054

(1) Un cálculo más riguroso, por ejemplo, que considere la desvalorización del dólar, que de acuerdo al deflactor implícito de Cuentas Nacionales de EE.UU. es del orden 5% anual, llevaría a la conclusión que la reducción ha sido peor: de 8 a 9 veces.

Tendencias de los ingresos municipales. El Cuadro 4 describe tendencias de los ingresos del Municipio. Las cifras de Ingresos Totales -siempre en sucres constantes- muestran algunos altibajos pero con una tendencia final decreciente. Los ingresos propios muestran un extraordinario crecimiento en 1984, el cual se mantiene con leves descensos hasta 1987, en que baja rápidamente, hasta que en 1989 vuelve a los niveles de comienzos de los 80. Los

CUADRO 4 Ingresos del Municipio de Guayaquil									
Ingresos	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Propios	621	601	558	909	910	802	709	723	596
Transferidos	747	628	469	379	526	538	494	385	421
Créditos	170	43	20	27	98	121	169	2	4
Otros	39	30	34	37	49	31	52	32	40
Total	1577	1302	1081	1352	1583	1492	1424	1142	1061

- 24 ingresos por transferencias muestran una tendencia similar a la variable anterior.

Finalmente, en cuanto a los créditos se aprecia un claro deterioro a comienzos de los 80; luego viene una pausa desde 1985 a 1987 y, posteriormente, una violenta caída en 1988 y 1989.

Comparación Guayaquil - Quito

Los Cuadros 5 y 6 permiten comparar en términos absolutos y relativos los gastos de los Municipios de Guayaquil y Quito. Al respecto, se pueden hacer los siguientes comentarios:

- i) Los gastos totales de Quito son considerablemente más altos, a pesar de tener una población y una superficie urbana menores.
- ii) Las remuneraciones totales de Guayaquil son más altas, tanto en términos absolutos como relativos. Igualmente los gastos corrientes, lo cual sorprende por la mala calidad de los servicios de esta ciudad.

CUADRO 5
Gastos de las Municipalidades (1990)
(millones de sucres)

Gastos	Quito	Guayaquil
Remuneraciones	6873	10677
Servicios	1972	1640
Gasto corriente	8845	12317
Gasto de capital	8781	4551
Deuda pública	928	612
Asignación global*	4170	2089
Total	22724	19569
* Excluye fondos de terceros. Fuente: Municipalidad de Guayaquil Elaboración: ILDIS		

CUADRO 6
Distribución de los gastos municipales
% Quito y Guayaquil

Gastos	Quito	Guayaquil
Gasto corriente	39%	63%
Gasto de capital	39%	23%
Deuda pública	4%	3%
Asignación global*	18%	11%
Total	100%	100%
* Excluye fondos de terceros Fuente: Municipalidad de Guayaquil Elaboración: ILDIS		

25

- iii) Los gastos de capital de Quito son casi el doble que los de Guayaquil.
- iv) Quito está pagando mucho más deuda que Guayaquil, lo cual significa que la capital tendrá mejores antecedentes para futuros créditos.

Los Cuadros 7 y 8 permiten la comparación de los ingresos en valores monetarios y en porcentajes de los dos municipios más grandes del país. Al respecto, se pueden hacer los siguientes comentarios:

- a) Los ingresos propios de Quito son, en términos absolutos, mucho más altos que los de Guayaquil, a pesar de tener menor población.
- b) También las transferencias hacia la Municipalidad de Quito son considerablemente más altas.

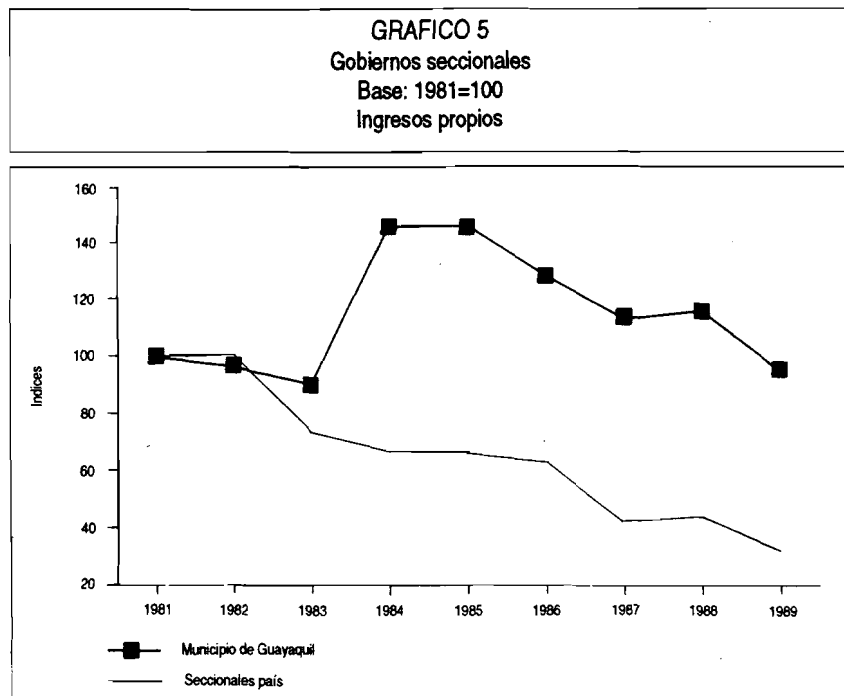
26

CUADRO 7 Ingresos de las municipalidades (1991) (millones de sucres)		
Ingresos	Quito	Guayaquil
Ingresos propios	17151	13723
Transferencias*	14906	8988
Créditos	1741	39
Total	33798	22750
* Incluye fondos de terceros Fuente: Municipalidad de Guayaquil Elaboración: ILDIS		

CUADRO 8 Distribución de los ingresos de las municipalidades (1991) % Quito y Guayaquil		
Ingresos	Quito	Guayaquil
Ingresos propios	51%	60%
Transferencias*	44%	40%
Créditos	5%	0%
Total	100%	100%
* Incluye fondos de terceros Fuente: Municipalidad de Guayaquil Elaboración: ILDIS		

- c) Los créditos que recibe la Municipalidad de Guayaquil son insignificantes en relación a los de Quito.

Municipio de Guayaquil y Gobiernos Seccionales del País. El Gráfico 5 compara los ingresos propios del Municipio de Guayaquil con los de los gobiernos seccionales del país. Se aprecia que la situación es menos desfavorable para Guayaquil, pues para el conjunto de gobiernos seccionales el índice ha bajado en el período analizado.

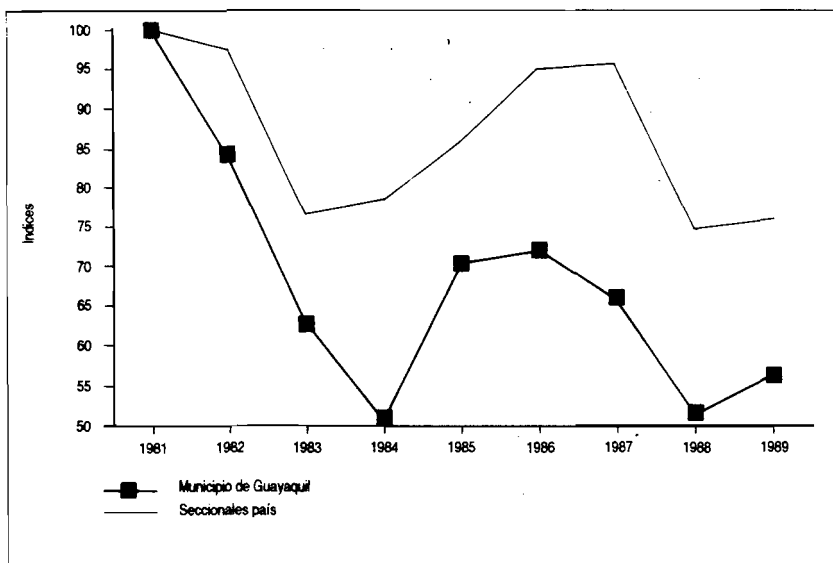


27

El Gráfico 6 permite la comparación de las transacciones. En este caso Guayaquil tiene la situación más desfavorable, aunque también las transferencias a los gobiernos seccionales han sido decrecientes en términos reales.

El Consejo Provincial del Guayas. Los Cuadros 9 y 10 muestran las tendencias durante los últimos años de los gastos del Consejo Provincial del Guayas. Las cifras expresan de manera muy elocuente la crisis de esa institución.

GRAFICO 6
Gobiernos seccionales
Base: 1981=100
Transferencias



28

CUADRO 9
Consejo Provincial Guayas: Gastos ejecutados reales
(millones de sucres de 1981)

Gastos	1985	1986	1987	1988	1989
Corriente	129	s.d.	12	91	67
En capital	667	s.d.	112	21	19
Pago deuda	7	s.d.	6	9	2
Total	803	s.d.	130	121	88
IPC nacional	394	485	688	993	1744
Fuente: Consejo Provincial del Guayas					
Elaboración: ILDIS					

<p align="center">CUADRO 10 Consejo Provincial Guayas: Ingresos efectuados reales (millones de sucres de 1981)</p>					
Ingresos	1985	1986	1987	1988	1989
Propios	70	79	50	33	21
Transferidos, Otros	738	125	83	92	81
Total	808	204	133	125	102
IPC nacional	394	485	688	993	1744
<p>Fuente: Consejo Provincial del Guayas Elaboración: ILDIS</p>					

IV. LA ADMINISTRACION CENTRAL

El análisis del PGE muestra una tendencia creciente de los ingresos y gastos de la administración central. El Gráfico 7 describe la evolución de los promedios móviles trianuales de los valores reales (en millones de sucres en 1981) del presupuesto estatal. Se advierte un sostenido crecimiento de todos los componentes del gasto, siendo digno de destacar la ascendente inclinación de las transferencias de capital y, en general, de la inversión.

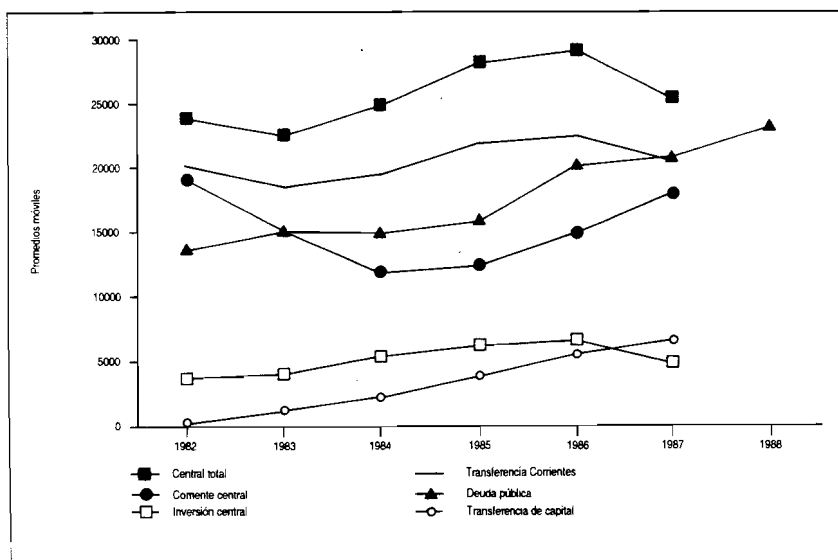
29

El crecimiento del gasto en el PGE es imputable a la mayor participación de la deuda pública, la cual ha doblado su participación, desde un 18% del Presupuesto total en 1981, hasta un 34% en 1989.

En el Gráfico 2 se observa una tendencia decreciente del gasto corriente² durante la década de los 80. Una fuerte caída de este rubro en los años 1982, 1983 y 1984 refleja una expresión coyuntural de la política fiscal en medio de la crisis económica. No

² En el presente estudio se ha definido el gasto corriente como los egresos devengados por pago de remuneraciones, suministros y servicios. El gasto corriente definido aquí excluye la deuda pública en su conjunto (amortización e intereses).

GRAFICO 7
Gastos diferenciados
Presupuesto estatal
(millones de sucres 1981)



30

obstante, a partir de 1985 se aprecia un repunte de las asignaciones, aunque todavía no se recuperan los niveles de 1981.

Sin embargo, la tendencia general decreciente del gasto corriente tiene una baja correlación con la sostenida caída del PIB, de lo cual se deduce que la política fiscal ha sido formulada independientemente de las contracciones de la economía nacional durante la década.

En el PGE, además, se comprueba la existencia de múltiples «fondos» que desvirtúan la esencia de la política presupuestaria. Son ingresos con destino específico, que impiden a los planificadores una óptima asignación de recursos.

Los ingresos fiscales tributarios adicionales del Presupuesto del Estado no se revierten a los imponentes en calidad de beneficios, sino que se utilizan en el pago de la deuda privada, que el sector público ha asumido como propia desde la «sucretización» de 1983.

La bonanza petrolera provocó el crecimiento de la capacidad de endeudamiento del país. La banca y el sector privado se endeudaron, sacaron provecho de los créditos y luego le pasaron la cuenta al sector público financiero.

La banca privada fue favorecida por un gran subsidio, ya que obtuvo y disfrutó de los préstamos en divisas y, en cambio, se le permitió pagar el dinero en sucres nominales. El Estado se hizo cargo de una gran deuda, cuya única contrapartida fue la especulación financiera que se estimuló mediante políticas que tendían a mantener fijo el tipo de cambio. El pago de la deuda es uno de los objetivos fundamentales de la política presupuestaria. De allí se deduce la inexistencia de una correlación entre los ingresos totales y gasto corriente.

La Administración Central en la provincia del Guayas

En el presupuesto General del Estado se observa una escasa participación de la provincia del Guayas. Son muy pocas las partidas presupuestarias que contienen asignaciones efectivas a la provincia o a la ciudad de Guayaquil y, cuando las hay, son de montos muy pequeños comparadas con la asignación global al sector. Muchas de las asignaciones presupuestarias a las provincias están dentro de las asignaciones globales. En el Cuadro 11 se

31

<p align="center">CUADRO 11 Presupuesto del Estado: Asignaciones específicas al Guayas (1990) (millones de sucres)</p>					
Destinatario	Guayas	Pichincha	Total provincias	Asignación global	Asignación sector
Gobierno central	4314	34	4520	214750	228718
Educación y cultura	30302	31800	175793	12550	198468
Salud	8369	10230	40537	9386	90248
Agricultura	4317	347	2871	31336	38996
Otras asignaciones					610646
Total	47302	42411	223721	268022	1167076
<p>Fuente: Ministerio de Finanzas, Presupuesto General del Estado 1990. Elaboración: ILDIS.</p>					

demuestra que sólo el 4% del Presupuesto está específicamente destinado a la provincia del Guayas.

Del análisis del Presupuesto del año 1990 se desprende que el 44% del gasto corriente y del de capital están designados al aparato administrativo no productivo del Gobierno Central con sede en la capital de la República. Del 56% restante, el 74% se destina a transferencias corrientes y asignaciones globales, mientras que el saldo (26%) son transferencias de capital.

La tendencia del gasto corriente de la Administración Central que se observa en el Gráfico 4 es marcadamente creciente. Se concluye que la política presupuestaria contiene un sesgo centralista, que tiende a enfatizar el gasto en las actividades burocráticas administrativas.

En el rubro de los ingresos existe una correlación entre la evolución de los ingresos fiscales del Presupuesto del Estado y los ingresos generados en la provincia del Guayas desde 1981 hasta 1987. A partir de entonces, las curvas divergen y se observa una violenta caída en los ingresos fiscales en la Provincia del Guayas. (La merma se da en términos nominales).

32

No existen otros indicadores que permitan concluir que en la provincia del Guayas se generan menos excedentes o se consuma menos que en el resto del país, por lo cual cabe suponer que la causa de dicho fenómeno se deba a razones administrativas. La caída de los ingresos fiscales en el Guayas es acompañada a su vez con un alza de la tasa de crecimiento de los ingresos fiscales del país, lo que tiende a confirmar la impresión de que el menor ingreso se debe a causas ajenas al comportamiento económico, ya que todos los indicadores confirman una depresión del consumo privado y de las remuneraciones a nivel nacional. En todo caso, es prematuro descartar una indisposición general al pago de impuestos.

En el Cuadro 12 se percibe que en 1981, la provincia del Guayas contribuía con el 40% del impuesto a la renta y el 33% de los ingresos fiscales totales no petroleros (excluidos los aranceles de

importación), mientras que en 1989 dicha frecuencia se ha reducido al 18% y 11% respectivamente.

<p align="center">CUADRO 12 Participación de los componentes de los ingresos del Guayas respecto del total nacional (porcentaje)</p>									
Concepto	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Impuesto a la renta	40.3%	44.6%	41.6%	36.7%	41.2%	34.9%	39.4%	34.7%	17.8%
Transacciones	19.6%	22.4%	24.4%	23.6%	24.9%	21.5%	32.6%	32.5%	7.6%
Subtotal impuestos	30.4%	32.7%	32.6%	30.4%	31.9%	26.1%	38.6%	26.2%	11.3%
Otros ingresos	41.3%	35.4%	25.7%	26.1%	32.0%	36.3%	30.6%	17.1%	9.4%
Total	33.4%	33.6%	30.3%	28.6%	32.0%	28.9%	29.2%	23.0%	10.7%
<p>Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: ILDIS</p>									

La Seguridad Social

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) es una de las principales entidades financieras del sector público. Durante muchos años captaba ahorros por un monto igual o superior al recogido por el sistema financiero nacional. A partir del año 1985 se eliminan gradualmente las restricciones que impedían la libre flotación de las tasas de interés, desde entonces la importancia económico-financiera del IESS se reduce. A ello contribuyó la sistemática caída del Producto cuyo componente «Remuneraciones» ha caído en un 40% entre 1981 y 1989.

En el pasado, el IESS ha sido el prestamista de última instancia del Estado. Frecuentemente el Estado recurría al IESS para financiar su déficit presupuestario. Dicha práctica es usada todavía. En la provincia del Guayas, por ejemplo, el IESS ha contribuido a equilibrar el Presupuesto de la Universidad de Guayaquil.

La provincia del Guayas contribuye con el 24% de los ingresos generados por los aportes de afiliados y propietarios, en 1989 sólo recibe el 29% del gasto corriente.

El Regional 2 no está autorizado a disponer del destino de los ingresos que le corresponde recoger. No efectúa inversiones financieras en cédulas y bonos, actividades que son de atribución exclusiva de la sede central.

El análisis de los gastos indica una fuerte caída en todos los rubros durante la década del 80. A nivel nacional se observa una fuerte tendencia decreciente del gasto en inversiones financieras, como asimismo una merma en las prestaciones a afiliados.

Las imposiciones de los afiliados se desvalorizan continuamente en las cuentas corrientes que el IESS mantiene en el Banco Central. La tasa de interés real que paga la institución por los fondos de reserva es negativa. A ello se agrega la existencia de un saldo de caja en cifras siderales y que bordea los 50 millones de dólares, situación que deriva en la creación de un capital ocioso que el Banco Central utiliza como instrumento de política monetaria. El IESS no está autorizado a disponer de los excedentes de caja no presupuestados.

34

La caída en las remuneraciones reales ha generado una disminución paulatina de los aportes al Seguro Social. En Guayas y Los Ríos los aportes en 1989 son un 18% menos que en 1983, mientras que en el país los aportes en 1989 son inferiores a los de 1982 en un 22%.

Cabe destacar que 1983 es el año en que se destaca la crisis de la economía ecuatoriana. Todos los indicadores señalan una profunda depresión en ese año. Cabe concluir entonces que los aportes en el Guayas se han deteriorado menos que a nivel nacional. Se infiere por lo tanto que los excedentes generados en las provincias correspondientes al Regional 2 -donde Guayas tiene una presencia predominante- han sido superiores a los del país durante la década pasada. La provincia del Guayas habría sostenido en mejor forma los efectos de la crisis.

Entidades de la Administración Pública

Como muestra de las entidades adscritas al Gobierno Central, se toma la Universidad de Guayaquil, el análisis financiero de la

entidad indica un fuerte deterioro paulatino de la inversión y el gasto corriente. Además, cerca del 30% del presupuesto se destina a cubrir la deuda. Su presupuesto se ha reducido en un 34% entre 1981 y 1989 y muchas veces se utilizan partidas destinadas a inversión para cubrir el gasto corriente. También existe la sistemática y persistente tendencia de dilatar y suprimir la ejecución de transferencias presupuestarias gubernamentales. Las finanzas de las entidades adscritas no difieren mucho de la observada en la Universidad de Guayaquil.

En cambio, la Comisión de Tránsito del Guayas (CTG) es una de las pocas entidades públicas que muestra una tendencia divergente a la norma. Las transferencias gubernamentales han decrecido, pero la diferencia la han cubierto con un aumento de los ingresos propios que se han incrementado sustancialmente en el transcurso de la década. Las remuneraciones no tienen una participación tan relevante en el gasto corriente como en otras entidades públicas.

La gravitación del sector público en la provincia del Guayas se ha derrumbado por causa de la incapacidad financiera para sostenerse en medio de crisis e inflación lo que ha catalizado el desplome del resto de la economía.

35

La inversión se ha desmoronado hasta llegar a niveles insignificantes. Las instituciones públicas dependen cada día más de las transferencias cuyo derrumbe en la provincia es mucho más acentuado que en el país y los ingresos propios son poco flexibles a la inflación.

V. ENTIDADES Y EMPRESAS AUTONOMAS

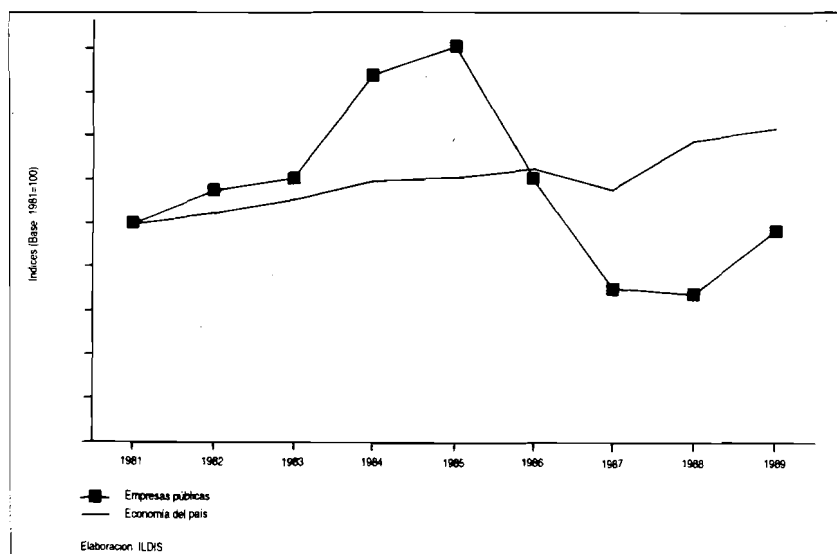
De acuerdo a la clasificación de Cuentas Nacionales que se utiliza en este estudio, el sub-sector Empresas Estatales está formado por alrededor de 150 empresas en todo el país de las cuales un centenar desarrolla actividades o hace llegar sus productos a Guayaquil.

Algunas variables globales de este sub-sector pueden ser analizadas en el llamado Presupuesto Consolidado de la Nación. Otra

fuente de información del sub-sector es el «Catastro de Empresas Estatales» recientemente publicado.³ Sin desconocer la importancia de ambas fuentes se debe señalar que la primera no permite separar las empresas públicas que actúan específicamente en Guayaquil o en Guayas y la segunda -si bien describe la localización de las empresas- no proporciona información cuantitativa de ellas.

En cuanto a la información de tipo nacional, sólo se analizará la variable «Excedente de Explotación», en consideración a que la mayor parte de las empresas públicas tienen su centro de acción en Quito. El Gráfico 8 muestra la tendencia de los excedentes de explotación de las empresas públicas y de la economía nacional. De los vaivenes de la curva de las empresas públicas, es fácil

GRAFICO 8
Excedente de explotación
Empresas públicas y economía del país



3 Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA): Catastro de Empresas Estatales, Quito, diciembre de 1990.

advertir la influencia de la economía del petróleo. Así se explica la profunda caída de los excedentes de explotación en los años 1986 y 1987.

Las empresas públicas de Guayaquil y Guayas

Del análisis del mencionado «Catastro» se encuentra que del centenar de empresas que tienen actividades en el Guayas, 23 tienen su sede principal en Guayaquil y 4 en el resto de la provincia.

Existen varias empresas de importancia en cuanto a empleo y cifra de negocios. Las más grandes son la EPAP, EMAG y Autoridad Portuaria y entre las industriales: La Cemento Nacional, ANDEC, ASTINAVE, FUNASA y FERTISA. Luego se encuentran otras 3 pequeñas de servicios de agua y electricidad. Siete son de servicios de transporte, comercio, turismo y otros. Además de las industriales mencionadas, existen otras 5 empresas pequeñas. Finalmente, se cuenta con 3 agrícolas, entre ellas EMSEMILLAS en Durán y una pesquera (EPNA).

37

En lo que se refiere a dependencia de estas empresas, algunas están adscritas a municipios, ministerios u otras dependencias, como la Dirección de Industrias del Ejército (DINE). El hecho de hacer parte de un grupo o consorcio tiene ciertas ventajas económicas, financieras y técnicas. Pero también se dan casos de empresas que actúan a nivel local o regional, de forma totalmente independiente.

En ciertas oportunidades, estas entidades tienen excedentes, sobre los cuales se plantea a priori la necesidad de su uso óptimo. De manera que se abre la disyuntiva de reinvertir en la misma actividad o bien en las de mayor rentabilidad. En el caso de la empresa privada, ella tiene la libertad de invertir en nuevas actividades más rentables. En cambio, la empresa estatal, con frecuencia se ve obligada a reinvertir en la propia actividad, lo cual es inconveniente desde el punto de vista de una óptima asignación de recursos.

De las entidades de las cuales se obtuvo información, se supo de dos con grandes excedentes. De acuerdo a una fuente de CONADE, la Autoridad Portuaria tendría un excedente superior a 5 mil millones de sucres.

Empresas públicas de tipo nacional

Se dijo anteriormente que cerca de un centenar de empresas públicas actúan en el Guayas. De ellas 27 tienen su sede en la provincia, de manera que las empresas públicas de tipo nacional con actividades en el Guayas son unas 70. La composición de esas empresas es la siguiente:

- Agrícolas-silvícolas 15
- Mineras-hidrocarburos 5
- Industriales 30
- Transporte, Comunicaciones, Comercio y otros servicios 20

38

No se incluyen las instituciones bancarias y financieras estatales como el Banco Central, BEDE, BEV, CNF, etc., que el Catastro considera empresas públicas, pero que en las Cuentas Nacionales están en el Sector Financiero Público.

Entre estas empresas públicas de acción nacional, se encuentran algunas de amplia cobertura, con filiales en todo el país, tales como IETEL, INECEL, ENAC, ENPROVIT, TAME, etc.

Estas empresas de alcance nacional pueden jugar roles importantes en la transferencia de recursos de una región a otra. Esta posibilidad puede crear situaciones regionales conflictivas, especialmente para la región de la cual se extrae recursos. Un ejemplo típico al respecto, es la acción del IESS en su filial Región 2, de la cual obtiene un enorme excedente, que para Guayas resulta altamente lesivo.

VI. LAS ENTIDADES FINANCIERAS

El análisis de las entidades financieras en la provincia del Guayas indica que las fuentes de financiamiento reflejan una fuerte tendencia hacia obtener los recursos del sistema financiero privado, en desmedro de la banca pública. Fenómeno que también se da aunque con menor fuerza en el resto del país.

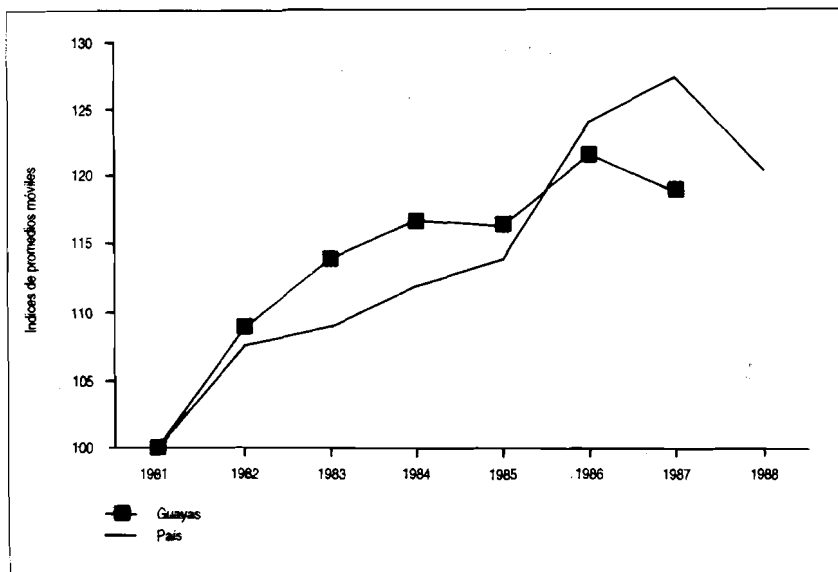
En la actualidad, las instituciones tienen poco acceso al crédito del Banco Central y el Banco de Fomento no gravita significativamente dentro del sistema financiero.

Evolución del volumen de crédito. En el Gráfico 9 se advierte que hasta 1985 el volumen de crédito bancario en Guayas mostraba una tendencia hacia el alza superior a la observada en el país. Desde 1986, la tendencia se revierte y la tasa de crecimiento en el país es superior a la del Guayas.

En el Gráfico 10 se comprueba que la tasa de crecimiento del volumen de crédito en los bancos privados siempre ha sido superior en la provincia del Guayas. La diferencia con el agregado de bancos estriba en que los bancos públicos ya no otorgan crédito en la provincia del Guayas. A pesar de la reducción del sector financiero público - que se ve reflejada en el Gráfico 11- la mayor centralización en la asignación del crédito público incide decisivamente en los agregados. En la actualidad, el crédito en la provincia del Guayas es responsabilidad casi exclusiva del sector privado. La situación expuesta demuestra una menor coherencia y sistematicidad en la política institucional financiera del sector público a nivel nacional que en la ciudad de Guayaquil.

Son el sector agropecuario y el sector pesquero (Otros) los que han mostrado un comportamiento más dinámico. Cabe destacar que la mayor parte del crédito es de corto plazo. Los datos reflejan una fuerte tendencia decreciente en el otorgamiento de créditos de largo plazo que repercute negativamente en el volumen de inversión. Este fenómeno es imputable a la inflación y, en particular, se debe a una tasa de interés real negativa.

GRAFICO 9
Crédito bancario
Base: 1981 = 100



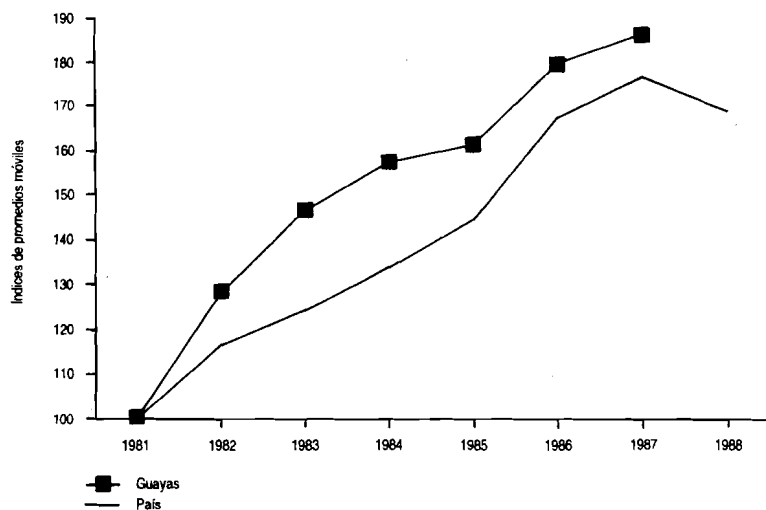
40

El sector público financiero se distingue por el otorgamiento de créditos directos subsidiados, a una tasa de interés muy inferior a la del mercado. Por lo tanto, los que no tienen el privilegio de obtener créditos subsidiados aumentan sus costos de operación.

El BEDE tiene una escasa participación en el sector financiero. El Cuadro 13 muestra los créditos en ejecución del BEDE. En el año 1989, la provincia del Guayas logra el 29% del crédito otorgado por dicha entidad, mientras que Pichincha obtiene el 37% del crédito. Ello confirma que las entidades financieras estatales que otorgan créditos de largo plazo para inversión tienen un fuerte sesgo centralizador en las asignaciones y no están en condiciones de sustituir al Banco Central como fuentes de financiamiento de la inversión en las provincias.

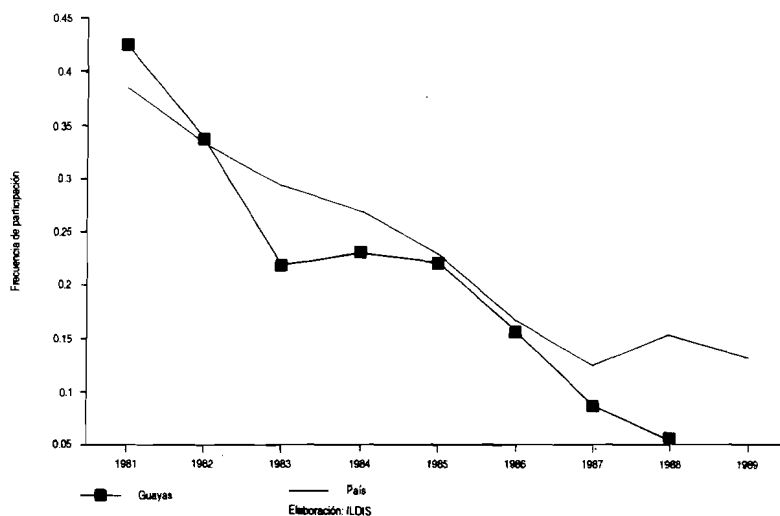
El crédito del Banco Nacional de Fomento en la provincia del Guayas ha tenido un comportamiento similar al del país, pero el

GRAFICO 10
Crédito de bancos privados
Base: 1981 = 100



41

GRAFICO 11
Crédito de bancos del Estado
Incidencia en el sistema bancario



<p align="center">CUADRO 13 Banco de desarrollo del Ecuador (BEDE) Créditos en ejecución (millones de sucres 1989)</p>		
Región	Valor	%
A nivel nacional	8035	12.0%
Guayas	19252	28.7%
Pichincha	24635	36.7%
Otras provincias	15166	22.6%
Total	67088	100.0%
<p>Fuente: Memoria del BEDE 1989 Elaboración: ILDIS</p>		

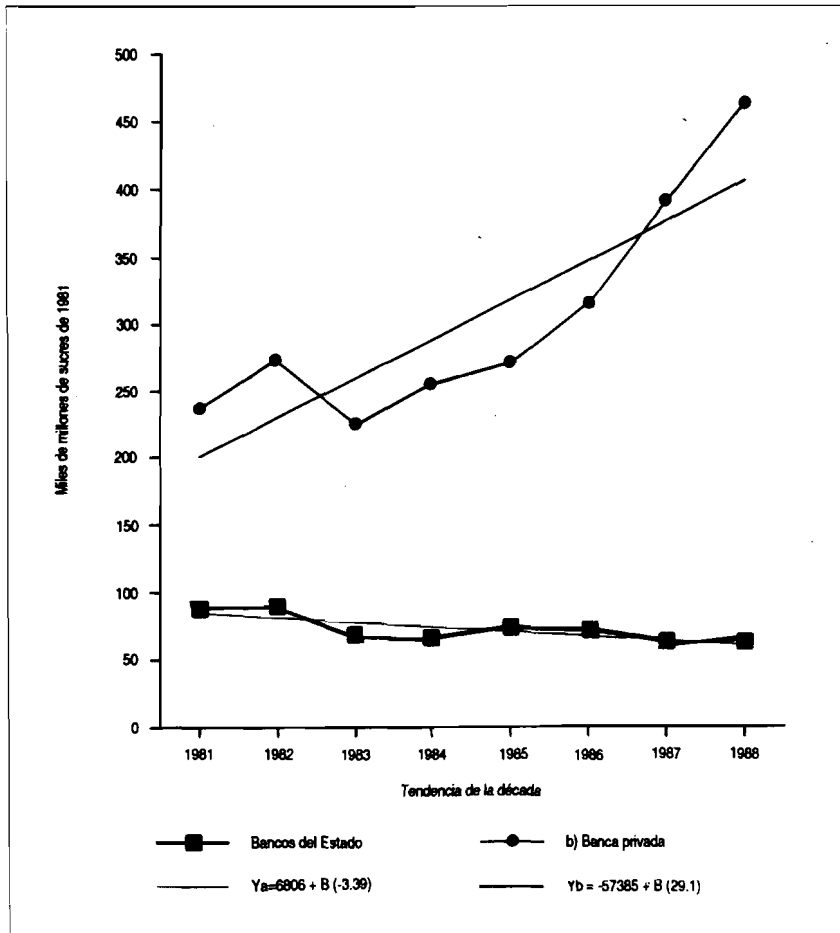
BNFs sólo concentra el 6% del crédito, la mitad del cual se otorga en el Guayas.

42

El sector público financiero y la política económica

El Gráfico 12 presenta un análisis de regresión lineal donde se describe el ajuste de la curva generada por el flujo de depósitos a la vista en los bancos privados y el sector público bancario de Guayaquil. Se ha supuesto que la serie cronológica es estacionaria. El flujo de depósitos monetarios de la ciudad refleja el fuerte dinamismo del sector financiero privado y la sostenida depresión del sector público bancario. El coeficiente de correlación r que se da entre la serie de años y el volumen de depósitos a la vista es de 0.86%, lo que hace presumir la existencia de una sistemática y consistente política orientada hacia la reducción de la gravitación de las cuentas corrientes del sector público bancario en la localidad. En el sector bancario privado, los valores observados están más dispersos; la tendencia es fuertemente creciente, pero más errática. Los resultados arrojan un coeficiente r de 0.81, que denota los vaivenes de la crisis y la evolución del pensamiento de la población con respecto al sistema financiero, además de la errática política monetaria de los gobiernos de turno (alteraciones del encaje bancario, política de redescuento, etc.).

GRAFICO 12
Flujo de depósitos monetarios
Guayaquil: Banca pública y privada



La disminución del sector público bancario en el sistema financiero nacional ha provocado la casi paralización de la inversión en proyectos de contenido social y de servicios públicos.

La mayor velocidad de circulación del dinero y la mayor captación por concepto de ahorros del sistema financiero han provocado un mayor dinamismo de la banca privada, que se refleja en el explosivo crecimiento del crédito bancario.

El Gráfico 12 indica la tendencia de los saldos de depósitos monetarios. Hasta 1984 se refleja una correlación entre el volumen de cheques girados en el país y los de la provincia del Guayas. Desde entonces, las curvas divergen. A nivel nacional, los saldos disminuyen sensiblemente, mientras en el Guayas tienden a estabilizarse, en medio de un comportamiento errático. Ello ocurre a pesar de que la masa monetaria cae en el transcurso del tiempo, al igual que los depósitos monetarios.

Este fenómeno induce a presumir que la economía en el Guayas es mucho más dinámica que en el resto del país. Sin embargo, el sector público no contribuye a promover dicho dinamismo y, más aún, tiende a frenarlo.

Del presente análisis se concluye que el sector público financiero de Guayaquil está en vías de extinción. La pretendida aspiración del Banco Central de convertirse exclusivamente en "banco de bancos" (en lo que respecta al crédito) es una verdad en el Guayas y una verdad a medias a nivel nacional.

44 El sector público financiero ha sido y es un ente promotor de una sistemática política destinada a gastar valores superiores a los producidos y tiende a proteger a un sector privado ineficiente.

Las instituciones financieras públicas que otorgan crédito al sector privado han sido afectadas por la mora de los deudores a los cuales conviene demorar el pago del principal e intereses, con el objeto de aprovecharse de las ventajas que otorga una tasa de interés real negativa, generada ésta por una política crediticia cuya esencia es la inflexibilidad a la inflación.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

El objetivo principal de este trabajo es presentar antecedentes que contribuyan a la discusión y búsqueda de soluciones a los problemas de obtención y asignación de recursos financieros del sector público de Guayaquil.

Algunas conclusiones:

- i) En cuanto a la pérdida de importancia e independencia de los gobiernos seccionales, se sugiere: a) que el gobierno sea más flexible en sus conflictos con las entidades locales. b) que las autoridades seccionales actúen más técnicamente, y menos políticamente, en la fijación de tributos locales.
- ii) El colapso de los servicios básicos de Guayaquil ha sido en gran medida resultado del desconocimiento y atropello a los planes y proyectos laboriosamente realizados por expertos nacionales y extranjeros. La ciudadanía deberá aprender a evitar las políticas de estilo mesiánico.
- iii) Se debe reducir la pre-asignación de fondos por leyes y revitalizar el sistema de asignación de recursos del Estado; ello exige respetar los Presupuestos por Programa, los planes operativos, los planes urbanos, la evaluación de proyectos y otros mecanismos técnicos de priorización de inversiones.
- iv) En cuanto al Sistema Financiero Público se aprecia un esfuerzo del gobierno por darle mayor racionalidad a la inversión; sin embargo, se debe evitar decidir por los municipios.
- v) En relación al aumento de recursos para la inversión en Guayaquil se sugiere: 1) que se limite la extracción de recursos regionales en beneficio de la Administración Central, caso del IESS, y 2) que se establezca en el sector financiero privado mecanismos de crédito de largo plazo para inversión.

- vi) Que el sector público financiero termine con los créditos subsidiados, que favorecen a unos pocos en desmedro de las mayorías, descapitalizando además a las instituciones.

El contexto económico local-regional

Durante la década de los 80, el sector privado local-regional ha tenido un desempeño relativamente airoso frente a la crisis y el ajuste económico, en particular los sectores primarios y la construcción. En cambio, la industria y otras actividades urbanas fueron seriamente afectadas.

No obstante la actual situación, las perspectivas de la economía regional del Guayas son prometedoras. En breve, el Proyecto Jaime Roldós incorporará a la producción importantes recursos de suelo, que darán un gran impulso a la región y, de otra parte, se iniciará una nueva era en la explotación petrolera de la Península. Además existen otras perspectivas, como los biocultivos en la cuenca del Guayas y nuevas posibilidades industriales, por acciones aperturistas a los mercados externos.

46

En este impulso regional, se requiere de un apoyo eficiente del sector público, para lo cual deberá modernizar su desempeño en las áreas financiera y presupuestaria.

Finanzas de los Gobiernos Seccionales

Los gobiernos seccionales del país han venido perdiendo de manera persistente la importancia y la independencia económica que mostraban antes de la bonanza petrolera. No han sido una excepción al respecto, el Municipio de Guayaquil y el Consejo Provincial del Guayas. En 1974, el Municipio tenía un presupuesto de gastos del orden de 45 millones de dólares, con un gasto por residente en la ciudad de más de 60 dólares. En 1990 el presupuesto es de cerca de 25 millones de dólares, que repartido en la población da aproximadamente 15 dólares por persona lo cual puede ser aún menor considerando las discrepancias de algunos personeros con los resultados del censo de 1990. Es decir que en los dieciseis años transcurridos, el gasto municipal por

guayaquileño ha caído por lo menos a la quinta parte de lo que era en 1974. En cuanto al Consejo Provincial del Guayas, si bien hace algunos años movilizó inversiones importantes en vías regionales, en la actualidad sus presupuestos son irrisorios.

Las comparaciones de variables financieras del Municipio de Guayaquil con otros gobiernos seccionales del país, muestran los efectos del antagonismo político de los alcaldes de Guayaquil con los gobernantes de turno. Ellos se traducen a menudo en negativas: de transferencias, de garantías para crédito, de autorizaciones, de cambio de ordenanzas, etc.

La Administración Central

La política presupuestaria nacional contiene un sesgo centralista que tiende a enfatizar el gasto en las actividades burocráticas administrativas, antes que en las actividades generadoras de servicios, tales como educación y salud que, por su naturaleza, le corresponden al Estado.

47

En los ingresos fiscales de la provincia del Guayas se percibe una violenta caída a partir del año 1988. Tendencia divergente a la observada a nivel nacional. No existen otros indicadores que permitan concluir que en la provincia del Guayas se generen excedentes más bajos o se consuma menos que en el resto del país. Todos los indicadores confirman una depresión del consumo privado y de las remuneraciones a nivel nacional. No obstante, no debe descartarse una generalizada disposición de los imponentes del Guayas a la evasión de impuestos.

Los ingresos fiscales tributarios adicionales del Presupuesto del Estado no se revierten a los imponentes en calidad de beneficios, sino que se utilizan en el pago de la deuda privada que el sector público ha asumido como propia desde la «sucretización» de 1983. La bonanza petrolera provocó el crecimiento de la capacidad de endeudamiento del país. La banca y el sector privado se endeudaron, sacaron provecho de los créditos y luego le pasaron la cuenta al sector público financiero.

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) ya no es la entidad predominante en la captación de ahorros en el país. Desde 1985, en que se eliminan gradualmente las restricciones que impedían la libre flotación de las tasas de interés, la importancia financiera del IESS se ha reducido.

Las imposiciones de los afiliados al IESS se desvalorizan porque sus tasas de interés no son flexibles a la inflación. A ello se agrega la inconcebible política que permite la existencia de un saldo de caja superior a los 50 millones de dólares. El IESS mantiene grandes cantidades de capital ocioso por causa de este concepto.

Los aportes al IESS en el Guayas se han deteriorado menos que a nivel nacional. Se infiere, por lo tanto, que los excedentes generados en las provincias correspondientes al Regional 2 -donde Guayas tiene una presencia predominante- han sido superiores a los del país durante la década pasada. La provincia del Guayas habría soportado en mejor forma los efectos de la crisis.

- 48 En general, el aporte del sector público central a la provincia del Guayas se ha reducido entre 1981 y 1990. Su gravitación en el conjunto de la economía también ha caído a causa de que las operaciones financieras estatales muestran una tendencia hacia la baja más acentuada que las actividades del sector privado.

La inversión se ha desplomado hasta llegar a niveles insignificantes. Las instituciones públicas en la región cada día más dependen de las transferencias, cuyo derrumbe en la provincia es mucho más acentuado que en el país y los ingresos propios son poco flexibles a la inflación, aunque existen excepciones como la Comisión de Tránsito del Guayas, que muestran una evolución creciente de sus recaudaciones.

Entidades y Empresas Autónomas

Este subsector está formado por alrededor de 150 empresas en todo el país, de las cuales un centenar desarrolla actividades en Guayaquil. La tendencia del excedente de explotación de las

Empresas Públicas está claramente influenciada por la economía del petróleo. Así se explica su caída en los años 1986 y 1987.

Del centenar de empresas con actividades en el Guayas, 23 tienen su sede principal en Guayaquil y 4 en el resto de la provincia. Las restantes son filiales de esas matrices ubicadas fuera de la provincia. Existen varias empresas de importancia en cuanto a empleo y cifras de negocio. Las más grandes son la EPAP, EMAG y Autoridad Portuaria, y entre las industriales: La Cemento nacional, ANDEC, ASTINAVE, FUNASA y FERTISA.

Algunas empresas están adscritas a municipios, ministerios u otras dependencias, como la Dirección de Industrias del Ejército (DINE). El hecho de hacer parte de un grupo o consorcio tiene ventajas financieras, económicas y técnicas.

Algunas empresas públicas autónomas logran en ocasiones altos excedentes, sobre los cuales se plantea la disyuntiva de reinvertir en la misma actividad, o bien, en sectores de mayor rentabilidad. Un ejemplo al respecto es el de Autoridad Portuaria con un excedente superior a los 5 mil millones de sucres. Mientras la empresa privada tiene libertad de invertir en actividades más rentables, la empresa estatal se ve obligada a reinvertir en la propia actividad, lo cual es inconveniente para una óptima asignación de recursos.

49

Las Entidades Financieras

El análisis de las entidades financieras en la provincia del Guayas indica que las fuentes de financiamiento reflejan una fuerte tendencia hacia el fortalecimiento del sistema financiero privado, en desmedro de la banca pública. Fenómeno que también se da, aunque con menor fuerza, en el resto del país.

El sector público bancario ha contribuido en forma decisiva a frenar el crecimiento del volumen de crédito bancario en la provincia del Guayas, porque existe una fuerte tendencia hacia la baja de los volúmenes de crédito - a nivel nacional - del Banco Central del

Ecuador. El sector público financiero tiene una política de crédito en que predomina sistemáticamente el subsidio, ya que ofrece su cartera a una tasa de interés muy inferior a la del mercado. Los que no acceden al crédito público pagan las ganancias que obtienen los beneficiarios de las colocaciones públicas. Esta situación se da en los créditos del BEV, del Banco Nacional de Fomento y de la Corporación Financiera Nacional. En la actualidad, el crédito en la provincia del Guayas es responsabilidad casi exclusiva del sector privado. El sector agropecuario y el sector pesquero han mostrado un comportamiento muy dinámico en la captación del crédito.

La tendencia creciente de los saldos de depósitos monetarios en la provincia del Guayas, en contraste con la caída observada en el país, confirma la presunción que el movimiento económico en el Guayas es mucho más dinámico que a nivel nacional.

50 Las entidades financieras del sector público ya no tienen presencia en la provincia del Guayas. Las instituciones financieras públicas que otorgan crédito al sector privado han sido afectadas por la mora de los deudores, a los cuales les conviene demorar el pago del principal e intereses, con el objeto de aprovecharse de las ventajas que otorga una tasa de interés real negativa generada por la política crediticia y la inflexibilidad a la inflación.

Los fondos para el desarrollo seccional*

Los fondos para el desarrollo seccional

El Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC)

Fue creado mediante Ley No. 72 de 8 de mayo de 1990, publicada en el Registro Oficial No. 441 de 21 de los mismos mes y año, en sustitución del Fondo Nacional de Participaciones -FONAPAR.

Las razones que motivaron la creación de este Fondo por parte del Gobierno y del Congreso Nacional, con carácter de URGENTE, fueron entre otras las siguientes:

53

- Que las entidades provinciales y cantonales en el país, carecen de recursos financieros suficientes para solucionar los crecientes y cada vez más complejos problemas de sus jurisdicciones.
- Que el Gobierno Nacional está empeñado en la consecución de Créditos Externos, destinados a la ejecución de obras prioritarias de todas las provincias del país y a la asistencia financiera y técnica de las Municipalidades; y,
- Que el Régimen de Distribución de Ingreso del Gobierno Nacional a los Gobiernos Seccionales, regulado por la derogada Ley de Participaciones en las Rentas Fiscales que creó el FONAPAR, debe significarse y perfeccionarse, estableciendo criterios equitativos de reparto de asignaciones.

Estas consideraciones hacían pensar que las Entidades del Gobierno Seccional y especialmente las Municipalidades, iban a recibir

mayores asignaciones que las que venían percibiendo a través del ex-FONAPAR hasta el año 1990, en forma proporcional al crecimiento de los ingresos que financiaba este Fondo; pero la realidad es distinta, toda vez que los ingresos del FODESEC, que prácticamente son los mismos que recibía el FONAPAR, en la actualidad tienen una distribución que en lugar de favorecer a las Municipalidades, las perjudican. Esto se demuestra al verificar cuál era la distribución del FONAPAR y cuál es ahora la distribución del FODESEC.

El FONAPAR hasta 1990 distribuía el 100 por ciento de sus recursos en beneficio de los Consejos Provinciales y Municipios, al tenor de las disposiciones legales que regían a esa etapa, y que aproximadamente el 83 por ciento correspondía a los Municipios y el 17 por ciento a los Consejos Provinciales; en cambio a partir del primero de enero de 1991, fecha en la que entró en vigencia el FODESEC, los recursos se distribuyen de la siguiente manera:

- 54
- a) El 20 por ciento en favor de los Consejos Provinciales e INGALA.
 - b) El 75 por ciento en favor de las Municipalidades; y,
 - c) El 5 por ciento para una cuenta de "Reserva para Emergencias".

En este instante conviene recordar, que desde el Gobierno del doctor Oswaldo Hurtado está vigente el "Fondo de Emergencias Nacionales", -FONEN- con un Presupuesto Anual superior a los 10.000 millones de sucres, y que en la actualidad sus recursos son administrados por el Ministerio de Bienestar Social. En otras palabras quiere decir, que se está disminuyendo el 5 por ciento de los Recursos del FODESEC para gastos que sí tienen financiamiento específico a través del FONEN, hecho que limita una mayor participación en favor de los Municipios del país, que por otra parte, cada año aumentan en número y como consecuencia de ello se disminuye la participación individual.

Del 20 por ciento asignado a los Consejos Provinciales, el 70 por ciento se transfiere en forma automática para Gastos Corrientes o

de Inversión y el 30 por ciento exclusivamente para inversiones en las zonas rurales; porcentaje, este último, que es entregado con orden del Ministerio de Finanzas, de acuerdo con un cronograma presentado por los beneficiarios.

De todas formas, los Consejos Provinciales reciben el 100 por ciento de su participación en forma directa y con la simple autorización del Ministerio de Finanzas.

El Caso de las Municipalidades es diferente, ya que de su participación (75%), solo el 60 por ciento se transfiere en forma automática para destinarlos a Gasto Corriente o Inversiones, y el 40 por ciento es entregado al BEDE para constituir el Fondo de Inversiones Municipales (FIM), que servirá de Contraparte Nacional de Créditos Externos o como financiamiento complementario para inversiones. Como se puede observar, de manera objetiva, las Municipalidades a partir de la vigencia del FODESEC, reciben menor participación de recursos anuales, a los que percibían a través del FONAPAR, afectando considerablemente al financiamiento de los Gastos de Operación de todos los Municipios del país.

55

Lo indicado hace ver claramente que, la razón fundamental de la creación del FODESEC, no fue la de establecer criterios equitativos de reparto de las asignaciones, ni de dotar de suficientes recursos financieros a las Municipalidades, menos aún el de significar el proceso de entrega de fondos; sino el de conseguir un crédito externo de 200 millones de dólares que venga a ayudar en algo la escuálida situación fiscal.

Pero esto no es todo, del 75 por ciento en beneficio de las Municipalidades, el 60 por ciento se distribuye en proporción al número de habitantes, el 30 por ciento con relación a las necesidades insatisfechas de la comunidad, medidas por los siguientes indicadores: ingreso per cápita, tasa de mortalidad infantil, desnutrición y crecimiento poblacional, para satisfacer los déficits de infraestructura y de servicios básicos; y, el 10 por ciento restante, en relación al grado de evolución de la eficiencia administrativa,

medida en base al esfuerzo realizado en la recaudación de los ingresos propios. Este último rubro hasta agosto de 1990, aún no fue distribuido.

Como se puede observar, en lugar de simplificar los mecanismos de distribución de recursos en favor de los beneficiarios del ex-FONAPAR y del actual FODESEC, más bien se ha complicado, ya que será difícil obtener la información que permita servir de análisis para una distribución oportuna, equitativa y de justicia en beneficio de cada una de las municipalidades del país; mas aún si se considera que el Reglamento para la Administración del Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC) y el Fondo de Inversiones Municipales (FIM), este último que administra el BEDE, se ha expedido apenas el 8 de julio de 1991, es decir luego de un año dos meses de la vigencia de la ley de Desarrollo Seccional que creó el FODESEC, y que complica todavía más los trámites que tienen que realizar las municipalidades para obtener recursos, tanto en el Ministerio de Finanzas como en el BEDE.

- 56 Precisamente por las dificultades anotadas, el Gobierno Nacional, al expedir el Reglamento de Administración del FODESEC, ha incluido la segunda Disposición Transitoria en la cual se indica que: "La distribución de la Asignación de 1991 por concepto del 10 por ciento referido al grado de evolución de la eficiencia administrativa, medida en base al esfuerzo realizado en la recaudación de los ingresos propios".

Por esta vez, se realizará en proporción directa a las asignaciones determinadas para los Municipios en el Presupuesto del FODESEC del Ejercicio 1991; es decir, sin cumplirse con lo dispuesto expresamente en el Artículo 10-a.3 de la Ley No. 72, perjudicando a los beneficiarios, como el Municipio de Quito, que habiendo cumplido con todos los requisitos exigidos por la Ley, recibirá igual tratamiento que los que no han cumplido.

Finalmente debe indicarse, que a criterio del I. Municipio de Quito, el Presupuesto del FODESEC de 1991 no ha distribuido a los Municipios Capitales de Provincia, los recursos provenientes del 2 por ciento de los Ingresos corrientes Netos, calculados en

base de las cifras previstas en el Presupuesto del Estado, en la cuantía señalada en el Artículo 6, literal a) de la Ley No. 72.

El valor de los ingresos Corrientes Netos del Presupuesto del Estado de 1991 asciende a 1.704.238.000.000 sucres y el 2 por ciento de dicho valor es de 34.084.760.000 sucres; sin embargo el Presupuesto del FODESEC apenas distribuye 22.627.000.00 sucres, es decir el 66.4 por ciento, existiendo como consecuencia un perjuicio considerable para los Municipios Capitales de Provincias, que para el caso de Quito y Guayaquil asciende a 2.864.5 millones de sucres, y para las demás capitales un valor de 897.0 millones de sucres anuales.

Sobre este asunto, por ser de interpretación legal, sería conveniente el Pronunciamiento del Congreso Nacional, que es el único Organismo Facultado para interpretar la Constitución y la Ley.

El Fondo de Inversiones Municipales (FIM)

Se creó igualmente con la Ley No. 72, con el financiamiento equivalente al 40 por ciento que hasta 1990 el FONAPAR entregaba en forma automática a los Municipios del país. En la actualidad, por disposición del Artículo 10, literal b) de la citada Ley, estos fondos son transferidos al BEDE en calidad de Administrador del FIM y servirán de Contraparte Nacional para la obtención de créditos externos o como financiamiento complementario para las inversiones dentro del Programa de Desarrollo Municipal e Infraestructura Urbana (PDM).

57

La distribución de los recursos del Fondo de Inversiones Municipales (FIM), según el Reglamento vigente desde el 8 de julio de 1991, y que en el presente año asciende a un valor aproximado de 18.000 millones de sucres, se distribuye de la siguiente manera:

1. 10.000 millones en beneficio de todos los Municipios del país, como financiamiento complementario no reembolsable para inversiones y cuya distribución se ha realizado en forma proporcional a las Asignaciones recibidas por los Municipios a través del Presupuesto del FODESEC en el presente año, este

valor corresponde al excedente no utilizado en 1991, en concepto de Contraparte de Crédito.

2. El saldo de aproximadamente 8.000 millones se distribuían de la siguiente manera:
 - a) El 10 por ciento en calidad de crédito.
 - b) El 40 por ciento en forma de subsidios que se entregarán a los municipios participantes del Programa, exclusivamente para obras de servicio de agua potable, alcantarillado, mejoramiento de barrios, etc.; en los montos que establezcan los respectivos informes de créditos; y,
 - c) El 50 por ciento se entregará a los municipios en calidad de incentivo al ahorro, que se determinará sobre la base de la relación entre los Ingresos Corrientes y los Gastos Corrientes, en tanto dicha relación mejore en términos de que los Ingresos Corrientes se incrementen y/o los Gastos Corrientes disminuyan.

58

Del análisis de las condiciones para la entrega de recursos, ya sea como crédito o como asignación no reembolsable, se concluye que difícilmente el 90 por ciento de las Municipalidades del país podrán beneficiarse de estos recursos en forma oportuna; y el resto de municipios apenas podrán demostrar el incremento de los Ingresos Propios para satisfacer sus Gastos Corrientes, y que por el nivel de inflación del país, no se podrá controlar en ningún caso el aumento de los Gastos Corrientes.

En resumen, la creación del Fondo de Desarrollo Seccional, que administra el Ministerio de Finanzas, y el Fondo de Inversiones Municipales que administra el BEDE, considero que no constituyen la solución que permita mejorar la situación económica de las Municipalidades, sino que más bien, por una parte, han limitado la entrega de recursos de forma automática, en comparación con el Procedimiento del ex-FONAPAR; y por otra parte, mediante el Reglamento de administración de estos nuevos fondos, en lugar de simplificar los trámites que tienen que realizar las Municipa-

lidades para conseguir las transferencias de fondos, éstos se han complicado de tal forma, que constituyen otro impedimento para que los Concejos Cantonales puedan contar con recursos en forma oportuna.

Este estudio, lo único que pretende es, hacer recapacitar a las autoridades responsables de expedir leyes y reglamentos, que supuestamente benefician a los Municipios, pero que en la práctica mas bien están dificultando la gestión financiera.

Comentarios

La Administración Central y la Crisis Financiera de Guayaquil

Juan Acosta*

T

engo la convicción de que una crisis de Guayaquil es una crisis del país, que la crisis de las finanzas públicas en Guayaquil bien puede ser tan solo la punta del iceberg de una crisis más general y profunda, que aún el más humilde de los ciudadanos no puede ignorar, ni restar su contribución a solucionarla porque ella, la crisis, atraviesa la ruta del desarrollo democrático y del progreso pacífico de la sociedad ecuatoriana como un todo.

63

El economista Becker ha logrado, con gran acierto, presentar los principales hechos de la gestión financiera guayaquileña dentro de parámetros de comparación de lo ocurrido en el presente decenio en diversos niveles institucionales, dejando con admirable neutralidad profesional que los hechos hablen por sí solos para que más bien sean los comentaristas los que intenten encontrar relaciones, algunas de las cuales podrían ser buscadas más bien en el entorno político-social.

Sin pretender negar la existencia de interacciones obvias y aún la presencia de «crisis importadas», tengo el convencimiento de que, tanto en el plano individual y mucho más en el institucional, las finanzas son más resultado que causa y que, consiguientemente,

son otros hechos que habrá que examinar y otras causas que habrá que estimular o corregir para mejorar los resultados financieros.

Establecer y analizar este tipo de nuevos órdenes de correlación están fuera del contenido y dimensión de la tarea que por el momento puedo realizar. Por consiguiente, tan solo me limito a sugerir nuevas instancias de profundización de análisis en las que científicos políticos y sociales puedan establecer no solamente con el profesionalismo y neutralidad del analista sino con buena dosis de valentía lo que bien podría llamarse diagnóstico de otras causas del decaimiento institucional.

64 No obstante lo apuntado en beneficio de la exigencia metodológica, la ponencia presentada muestra hechos tales como la dinamía extraordinaria demostrada por el sector de actividades económicas primarias del Guayas en las que parece radicar el germen de la vitalidad de recuperación y desarrollo demostrada en las peores instancias de la crisis. Este sector no fue afectado directamente por no haber dependido su desarrollo del marco artificial creado por intervenciones del Estado con financiación producto de la bonanza petrolera.

Esta circunstancia explica también por qué la crisis afecta menos a la industria y a la actividad urbana de Guayaquil que al resto del país. Esto es porque Guayaquil es el espejo que refleja lo que pasa en los sectores camaronero, pesquero, bananero, etc. de la provincia, orientado en buena medida a mercados externos y, por consiguiente, menos dependiente de los altibajos de la demanda interna. Los índices de depósitos y crédito de bancos privados del Guayas y los de construcción de Guayaquil justifican esta aseveración.

Pero también es Guayaquil el crisol que funde los resultados netos del agro y del mar en actividades de construcción, de comercio, de servicios y finanzas con impacto nacional. Por esto, desconcierta que la resultante de tanta iniciativa y esfuerzo se vea deteriorada y empobrecida por marcos institucionales urbanos que parecen ser antinomia de la iniciativa brillante, del esfuerzo eficiente que creó, desarrolló y enriqueció la ciudad.

La paradoja establecida entre la ciudad y su entorno provincial ha producido desconfianza en las instituciones, una crisis de la institucionalidad que mañosa pero exitosamente ha sido transferida del sector local al sector nacional, al revertir la relación causa efecto y presenta por ejemplo los efectos de incapacidad de acceso a los recursos financieros como causa de falta de voluntad del Estado para otorgarlos. Circunstancias del devenir político han hecho que el sofisma se repita al infinito hasta adquirir dimensión de verdad y que la sanción democrática se desvíe, busque y crea encontrar y sancione a otros presuntos culpables protegiendo y perpetuando a los verdaderos culpables amparados en la amnistía del engaño.

La paradoja de la riqueza frente a la pobreza de Guayaquil se perfila nítidamente cuando el economista Becker presenta otra serie de hechos que denotan fortalecimientos institucionales logrados en ambientes análogos o entornos menos propicios, como los referidos a las finanzas de Quito, a los que yo añadiría aparecen la simple observación de la ciudad, de su apariencia física y de la calidad de los servicios para los cuales hay que encontrar una explicación que radica más allá del ámbito económico y que invita nuevamente a meditar sobre la relación causas y efectos entre crisis financieras y crisis institucionales o viceversa.

65

Los hechos presentados en la ponencia que configura la crisis de las finanzas públicas de Guayaquil son unos de orden cuantitativos y otros de orden cualitativo. Respecto a los primeros es evidente la disminución de los recursos disponibles para la región guayaquileña más allá del empobrecimiento general del país dentro del contexto del decenio perdido para el desarrollo de Latinoamérica, medida en términos reales y que resultan, aún más elocuentes, en sus relaciones per cápita.

Considero que los correctivos inmediatos a esta tendencia deben salir en primer lugar del esfuerzo propio. Un juez de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América se refería al impuesto como «el precio que pagamos por nuestra civilización» y un cientista político resumía que «la demanda por servicios es demanda por gobierno».

Así, la extensión de los servicios municipales y su mejoramiento ha de pagarlo la comunidad, indirectamente a través de las transferencias del Presupuesto Nacional y del acceso a la participación en el financiamiento de las inversiones necesarias para la ejecución de las obras más trascendentes a través del endeudamiento interno y/o externo necesario por la magnitud de tales obras frente a la limitación del ingreso ordinario municipal, pero la financiación del gasto corriente para el sostenimiento de la administración y servicios municipales ha pagado la comunidad directamente, al satisfacer justa y cumplidamente sus contribuciones en proporción a su capacidad económica expresada en términos de patrimonio gravable o dimensión del servicio recibido.

66

Por otra parte, si en la organización política nacional los Municipios se consideran como la cédula primigenia del vivir democrático, es importante preservar el ejercicio autónomo de tal responsabilidad básica, sin las ataduras de la dependencia financiera, como lo quiso el legislador al establecer las condiciones, desgraciadamente a menudo falsificadas que constituyen requisito para la erección cantonal y las del equilibrio presupuestario para los cantones ya existentes.

Sobre ese particular es interesante anotar las ponencias aprobadas por la Convención de Municipalidades del país realizada en la ciudad de Santa Elena en Octubre de 1984, recogidas parcialmente en las reformas a la Ley de Régimen Municipal que tratan de corregir la inflexibilidad del sistema tributario municipal y específicamente la del impuesto a los predios urbanos, primera fuente de ingreso para la mayoría de los Cantones, que habiendo sido prontamente utilizada por el I. Municipio de Quito, produjo al concretarse en la expedición del nuevo catastro protestas de corta duración y resultados de largo plazo en términos de equilibrio y expansión presupuestaria que está permitiendo financiar más de 600 obras de interés local.

Aún más, cabe resaltar que la capacidad financiera propia es factor condicionante para el acceso al endeudamiento, tanto en términos de capacidad de repago del endeudamiento cuanto para la financiación de determinados rubros de inversiones que no pueden ser

cubiertos con préstamos. Entonces y aunque parezca a primera vista paradójico, solamente llegan a tener acceso importante al crédito las instituciones que tienen mejor saneadas sus finanzas. Es una especie de competencia en la cual van llegando a la meta los mejores.

En la actualidad existen recursos de financiación medidos en centenares de millones de dólares disponibles para las instituciones municipales capaces de cumplir con los requerimientos, ¿Qué puede hacer Guayaquil por Guayaquil para utilizarlos?

En este punto cabe referirnos al crecimiento potencial del aporte del ciudadano guayaquileño por pago de sus contribuciones para el sostenimiento de los servicios municipales. Estas contribuciones alcanzaron a cinco mil seiscientos ochenta y nueve sucres per cápita, (S/. 5.689,00) y que se han presupuestado para 1991 en diez mil sucres (S/. 10.000) per cápita. Los habitantes de Quito pagaron ya en 1990 quince mil ochocientos sesenta y ocho sucres (S/15.868) per cápita. De poderse concretar una meta de equiparación en 1992 con lo que ya fue posible lograr en otra circunscripción nacional, paralelamente con un mejoramiento permanente o contratado de la capacidad para producir proyectos de inversión que justifique el acceso al endeudamiento parecería lógico esperar que coetáneamente se logre, por otra parte, una normalización en las participaciones y/o transferencias. Así, Guayaquil, para 1993 podría volver a ocupar teóricamente el primer lugar entre los Municipios del país en cuanto a su capacidad de financiar servicios públicos y realizar inversiones. De hecho, en 1990, y pese al decrecimiento de los ingresos municipales, fue Guayaquil, el Municipio que tuvo el más alto presupuesto de gastos corrientes del país, casi un cincuenta por ciento superior al de Quito...

67

Sin el incremento del aporte propio de la ciudadanía, al menos de los municipios más importantes del país, no puede esperarse la solución real de la crisis ya que no existen las condiciones para volver a aplicar el modelo de desarrollo de la etapa de la bonanza petrolera que permitió la largueza del subsidio, creó el fantasma de la dependencia política e indujo a la negligencia y a la irresponsabilidad administrativa en muchas instituciones sectoriales. En el

interludio de adaptación del país a las corrientes mundiales de apertura económica, con el inmediato resultado de pérdida de ingresos fiscales por la desgravación de importaciones y la liberación económica en general y en medio del resultado decreciente que se vislumbra en los ingresos petroleros como principal recurso del Estado, será difícil mantener el monto de ingresos reales del Estado, y resulta ilusorio esperar que la Caja Fiscal tenga capacidad para resolver problemas de las Cajas Seccionales represados durante el decenio.

68 Esta posición no limita desde luego la búsqueda de otras soluciones. Habrá que explorar por ejemplo la racionalización en el uso de los recursos públicos totales que permita ejecutar una política fiscal única, comprensiva y no limitada al Presupuesto General que constituye menos del 40% del Sector Público, elimine o al menos disminuya la inflexibilidad que introduce la creación de asignaciones porcentuales o específicas y tantos «fondos» que no son objeto de revisión frente a las mutantes circunstancias y que muchas veces lo único que producen es esterilizar y tornar improductivos excedentes económicos de los que al final da buena cuenta el proceso inflacionario. En este sentido es oportuno iniciar estudios técnicos serios, de una legislación moderna que gobierne el proceso presupuestario, la preparación, asignación de recursos, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto consolidado, pero sin burocratizar y mucho menos politizar su contenido y ejecución.

En este sentido es una lástima que la arremetida de la política, de los intereses creados o de la irracionalidad haya dejado nonato más bien que reformado, mejorando y tornando viable al proyecto de creación de un mercado de capitales. Me parece, por ejemplo, que pudo ser viabilizado si alguno de los rubros de financiación se hubiesen dirigido hacia la captación de recursos de creación futura más bien que a los existentes, para así devolverlos a la comunidad económica, aunque sea gradualmente, para alimentar inversiones en las zonas de mayor dinamia, dentro de las cuales tienen posición privilegiada y habría resultado favorecido el sector primario de la costa que muestra fortaleza ante la crisis y el secundario y de servicios en el que el primero se refleja. Para

justificar esta suposición no hace falta evaluar las alternativas de destino de los fondos de reserva y de jubilación patronal de futura captación frente al fortalecimiento de la actividad económica que proponemos y, por cierto, muy distintos a los de su actual esterilización en cuentas del IESS.

También parecería llegado el momento de estudiar la base legal y administrativa que facilite, dentro del esfuerzo por hacer más eficiente al Estado, la posibilidad de desconcentrar la ejecución de una serie de actividades que pueden ser objeto de mejor administración que la realizada a control remoto. Para este propósito podrían servir organizaciones por supuesto idóneas de la administración seccional, muchas organizaciones que subyacen en nuestra legislación tales como Juntas Parroquiales o de vecinos lo cual permitiría no solamente una mejor distribución teórica del ejercicio democrático del poder, sino además, añadir, estimular y canalizar aportes de trabajo y aún en especie de los usuarios, beneficiarios directos de la ejecución de una obra o servicio específico. ¿En qué medida estos ejercicios de desconcentración administrativa o una definitiva reasignación de responsabilidades y recursos puede darse a corto plazo, en el caso específico que nos ocupa, en la provincia del Guayas? ¿Cuáles serán las acciones conducentes a preparar el camino? ¿En qué medida puede ser viable revisar y/o perfeccionar instituciones como la contenida en la Ley de Régimen Municipal de 1964, derogada antes de haber sido aplicada que pretendía fortalecer la capacidad gerencial de los Municipios, dejando al arbitrio de los Concejos y como una alternativa nombrar su personero de entre los componentes del Concejo o entre administradores o gerentes calificados para que administren profesionalmente esa verdadera empresa de servicios públicos que es el Municipio, para bien de la comunidad sin atentar contra el desarrollo de la democracia que en su nivel más próximo al ciudadano se cumple precisamente en la Municipalidad? Lamento una vez más no tener respuestas, tan solo planteamientos que el ILDIS sabrá si vale la pena recoger.

Finalmente debo manifestar que la inflación ha producido un deterioro de los ingresos fiscales reales y que este fenómeno se ha acentuado sobre los resultados de los ingresos provenientes de las

rentas internas en la provincia del Guayas cuya contribución ya no es la predominante entre las provincias del país. Este resultado obedece en parte a una especie de descrédito de la institucionalidad que nacida de circunstancias ciudadinas parece haberse generalizado a todo el país y deriva mucho a la inflexibilidad del sistema frente a la inflación que consideramos fue mejorada con la expedición de las leyes 006 de 1988 y 056 de diciembre de 1989, pero lamento aceptar que también es resultado de deficiencias administrativas que toma tiempo y dificultades corregir, a las cuales estamos atacando con el desarrollo del mayor programa de capacitación del personal de rentas que duplica en 1990 y 1991 toda la capacitación impartida en el pasado, con el desarrollo de un sistema integrado de información tributaria, la creación de una sólida infraestructura informática en el Ministerio de Finanzas y un sistema de control de gestión del desempeño de los funcionarios y de un servicio de información y apoyo al contribuyente, que permitan consolidar la desburocratización de los procesos tributarios ya lograda en buena parte y realizar el mayor esfuerzo hacia la eliminación de la injusticia que representa para el buen contribuyente la existencia del exitoso evasor.

70

Todas estas medidas requieren de la comprensión y apoyo de los gremios y de los individuos que a través de esta tribuna invoco. Los avances tecnológicos que logremos estarán a disposición de las instituciones seccionales que encuentren posible aprovechar nuestras experiencias o celebrar acuerdos de intercambio de información de mutuo beneficio.

Recursos Financieros y Saneamiento Ambiental: Cruel Paradoja

Nelson Olaya *



La confluencia de muchos factores han gravitado en el proceso de desarrollo urbano guayaquileño. La inexistencia histórica de una oferta de tierra urbana hacia los sectores más desposeídos, se sucede en la ciudad a partir de la década de los treinta (agudizándose a partir de los años cincuenta). El crecimiento físico de la ciudad orientado hacia las tierras menos aptas, en el suroeste (manglares), pero accesibles por ser de propiedad municipal, han generado una serie de demandas de compleja satisfacción tales como agua potable, alcantarillado sanitario, drenaje pluvial, y ha caracterizado a la ciudad, por altos niveles de insalubridad, que, repercuten directamente en las metas sociales, dentro de las perspectivas del desarrollo armónico sostenido.

71

Adicionalmente la Municipalidad de Guayaquil y sus empresas han evidenciado poca capacidad gerencial, en la planificación, formulación, ejecución, operación y recuperación de las inversiones en los proyectos de los servicios sanitarios básicos, que es motivo del presente análisis.

A continuación se detallan algunos hechos que evidencian escasa capacidad gerencial referida:

* Investigador

1. Abastecimiento de Agua Potable

La Empresa Municipal de Agua Potable de Guayaquil (EMAP-G), con la finalidad de solucionar el problema grave de de desabastecimiento del líquido vital en la ciudad y su área de influencia, contrató la elaboración de un Plan Maestro que se lo debía ejecutar en cuatro etapas quinquenales, de las cuales la primera o prioritaria debió cumplirse en el período 1980-1985, cuyas obras todavía se están construyendo.

Para ejecutar parcialmente las obras, la EMAP-G solicitó al BEDE algunos créditos que recién, en 1991, empezaron a culminarse sus utilizaciones:

Prestatario	Beneficiario	Fecha Aprobación	Objeto	Valor del crédito S/.
EMAP-G	EMAP-G	29.09.1981	Agua Potable Prov. Guayas	530'000.000
EMAP-G	EMAP-G	16.07.1984	Plan Maestro	1.480'000.000
Estado Ecuatoriano	EMAP-G	16.07.1984	Plan Emergente	920'000.000
Estado Ecuatoriano	EMAP-G	8.03.1988	Tubería de conducción	920'000.000

Hubo incumplimientos de la EMAP-G (E. Municipal Agua Potable) con requerimientos de los préstamos y éstos, ocasionaron que los desembolsos por parte del BEDE se prorrogaran, demasiado tiempo, teniendo como resultado el hecho de que no se han podido ejecutar las obras contratadas.

- * Préstamo BIRF 2774-EC, suscrito el 26 de septiembre de 1987 por un valor de 31.0 millones de dólares.
- * Préstamo CDC - Londres 264601, suscrito el 18 de Septiembre de 1987 por un valor de 4.9 millones de libras esterlinas.

- * Contraparte local, recursos financieros de la EMAP-G, por un valor de 12 millones de dólares.

La EMAP-G inició, con cargo a los recursos de los créditos internacionales, los trámites relacionados a la licitación y la contratación de las obras; sin embargo, las acciones se han paralizado debido a que el BIRF suspendió los desembolsos, en noviembre de 1989, hasta que la empresa Provincial de Agua Potable, EPAP, G (ex-EMAG) cumpla con requerimientos técnicos, administrativo-financieros.

2. Limpieza Pública

El 18 de Enero de 1990, la M.I. Municipalidad de Guayaquil presentó al BEDE una solicitud de crédito para la adquisición de 200 carros recolectores de basura, 50 volquetas, 10 carros cargadores frontales y repuestos, equipamiento del taller lubricador y mantenimiento de las maquinarias, por un monto de 14.000 millones de sucres.

73

Como resultado de conversaciones posteriores, a la presentación de la solicitud de crédito, la Municipalidad reformuló la solicitud, en virtud de la cual el proyecto, a ser financiado, quedó distribuido en dos etapas: una primera por 3.500 millones de sucres, con fondos propios del BEDE, correspondientes a la adquisición de 50 carros recolectores de basura, 12 volquetas, 3 carros cargadores frontales, 1 tractor y repuestos, y equipamiento global del taller para mantenimiento; y una segunda, por 10.500 millones de sucres con fondos del Programa BID-BIRF, que se esperaba aplicarlo en el segundo semestre de 1990.

Considerando que el equipo se lo adquiriría en Octubre de 1990, el BEDE concedió al Municipio de Guayaquil un préstamo por S/. 4.134'925.000,00 (calculado a una cotización del dólar de S/. 815,62)

El convenio de préstamo entre el BEDE y la M.I. Municipalidad de Guayaquil se firmó el 17 de Diciembre de 1990.

De acuerdo a una cláusula contractual del convenio referido, la

prestataria había convenido que el BEDE, por su sola decisión y sin necesidad del trámite alguno, podría dar unilateralmente, por terminado el contrato y exigir el reembolso de los gastos y el pago de una multa contractual.

El BEDE realizará la entrega del primer desembolso una vez que la prestataria presente a dicho banco, un listado de documentos.

Durante el proceso licitatorio, se denunció un sobreprecio en la oferta; en una nueva convocatoria volvió a ganar la misma empresa. A comienzo de mayo de 1992, el Gerente General del Banco del Estado (ex-Bede) invitó al alcalde de Guayaquil a una sesión de Directorio para tratar sobre la situación del préstamo que no se ha podido efectivizar; el alcalde se excusó por razones de salud.

3. Alcantarillado sanitario y pluvial

74 El 9 de octubre de 1985, el Estado Ecuatoriano y el BEDE suscriben un convenio de préstamo por S/. 350'283.206,00 siendo beneficiaria la Empresa Municipal de Alcantarillado de Guayaquil, EMAG, destinado a financiar la contraparte nacional del crédito BID 775/SF-EC por U\$. 24'000.000,00 para ejecutar las obras de relleno y la dotación de alcantarillados sanitario y pluvial del «Suburbio-Oeste», Etapa II, en la ciudad de Guayaquil. El contrato correspondiente de préstamo entre la República del Ecuador y el BID se firmó el 14 de enero de 1986.

Las obras se están ejecutando y la EMAG ha solicitado al BID algunas prorrogas que se extenderían hasta julio de 1993 para recibir el último desembolso.

Intervenciones del público *

Armando Orellana

(Arquitecto, Unidad de Planificación del CONADE)

Si bien el autor señala que Guayaquil «superó» o sobrellevó mejor la crisis de la economía ecuatoriana en los 80, hay que destacar que esta situación benefició a un solo sector social, entre ellos los exportadores, etc. El deterioro de los niveles de vida de las grandes mayorías es evidente. En otro orden de cosas, y ahora refiriéndome más directamente a las finanzas públicas, hay que destacar que las grandes ciudades de la Sierra sí tienen un plan de desarrollo urbano, no así las de la Costa. Y así no se puede planificar. Los manuales del BEDE, además, sobre Formulación y Evaluación de Proyectos no son muy claros, y allí entra en acción la subjetividad de los planificadores.

75

Lettys de Loor

(Subdirectora FACSO, abogada)

Entre planificadores y técnicos sí hay preocupación por el largo plazo aquí en Guayaquil, lo que pasa es que las autoridades no los escuchan.

* Foro realizado en Guayaquil el 22 de mayo de 1991, organizado por el ILDIS, con motivo de la presentación pública del Estudio «LA CRISIS DE LAS FINANZAS PUBLICAS EN GUAYAQUIL» de Alfredo Becker y Leonardo Suárez.

Norma Plaza
(Abogada)

Para ilustrar lo que dice mi colega, permítanme recordar el retraso con que se autorizan las reformas necesarias para una mejor planificación, tema en el cual no son tan importantes las finanzas públicas. La Ordenanza Urbana de Guayaquil, por ejemplo, data de 1968, y aún no es aprobada la nueva Ley de Ordenamiento Urbano de la ciudad.

Enrique Huerta
(Arquitecto, Ex Director de Planeamiento Urbano de Guayaquil)

Se dice en el estudio que han proliferado los cantones en la Provincia del Guayas, y, efectivamente así es. Porque es una manera de obtener los fondos que se requieren; pero esto mismo los hace dependientes del gobierno central.

76

Cecilia Endara
(Dirigente de organizaciones vecinales)

Los Municipios del Guayas no reciben las transferencias requeridas para sus necesidades. Por eso han proliferado los cantones. Y es cierto que los fondos que estos reciben los vinculan al gobierno nacional. Y es bien sabido que mientras más lejos de la autoridad central, mejor se trabaja por los intereses locales.

Diógenes Díaz
(Ex Director de Finanzas de la Municipalidad de Guayaquil)

Hay grandes empresas estatales que operan en Guayaquil, cuyas finanzas no son controladas en absoluto, tal el caso de FLOPEC y TRANSNAVE. Nunca se ha hecho una auditoría a esas empresas. Se necesitan, en general, varias medidas correctivas e innovadoras en el campo de las finanzas públicas de Guayaquil. Se requiere, en primer lugar, un fortalecimiento institucional, que empiece por los Municipios. Luego, que se enseñe Administración Pública en las universidades; pues no es lo mismo estudiar «administración de empresas...» privadas. También hay que renovar la estructura

jurídica del sector público. Aquí se recordó que el Plan Regulador de Guayaquil data de 1968; pues bien, la Ordenanza de pesos y medidas es más antigua aún: de 1948. Se debe reforzar la organización financiera de las instituciones públicas, asimismo, reestructurando los Departamentos Financieros, modernizándolos y así agilitándolos. Finalmente, debo llamar la atención sobre la enorme cantidad de evasores de impuestos que existen en el Guayas. Hay unos 18.000 juicios pendientes por evasión de impuestos, y ni siquiera la quinta parte de los predios rurales están censados; por lo tanto, el 80% restante tiene tributación CERO.

Máximo Ponce

(Sociólogo; investigador del Centro de Investigaciones de la Universidad Católica Santiago de Guayaquil)

El proceso de deterioro de las finanzas públicas de Guayaquil en las últimas décadas es la base objetiva del regionalismo de esta ciudad. Ahora, no está claro por qué sucede lo que sucede, cuál es la causa de este deterioro de las finanzas públicas. Una de las explicaciones, es porque hay un nuevo alcalde en Guayaquil cada año, en promedio histórico, desde el siglo pasado, y antes aún. Pero ¿es posible algo distinto? Los comentarios escuchados en este Foro, en su conjunto, parecen apuntar a una reestructuración total del Estado, no sólo de las finanzas públicas de Guayaquil. Para empezar, creo que no basta con un alcalde «mejor administrador que buen político», como alguien sugirió. Se necesita, a mi juicio, una reestructuración total de los municipios, de todo el Estado, en fin.

77

Pedro Vásquez

(Economista)

Lo que se necesita en el Ecuador es la descentralización; mayor autonomía, menos dependencia. Y hablo de autonomía real. Los jefes de las entidades autónomas actualmente son delegados del Presidente de la República, y no jefes netos de las entidades a su cargo. Todo está centralizado en Quito.

Ottón Arboleda
(Ingeniero)

¿Por qué Quito tiene mayores ingresos propios que Guayaquil?
¿Por una mejor captación de impuestos? ¿Del impuesto predial, especialmente? Y otro punto: se criticó aquí que no se enseña Administración Pública en nuestras Universidades, yo entiendo que sí se hace y los institutos de educación superior cumplen al respecto un papel importante. De lo que va a producir la Universidad, también depende el futuro de Guayaquil.