

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

Serie "Guayaquil Futuro"

ISBN-9978-94-055-3

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

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 dinamia 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.

69

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.