

# 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

## 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

72

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.