

Gobiernos locales reciben ingentes recursos cada año

Paros acorralan a Economía

< POR MARÍA DE LA PAZ VEJA >



Fotos: Elder Bravo.

La contundente denuncia del Ministro de Economía, **Diego Borja**, en el sentido de que en 2005 distintos funcionarios del gobierno del defenestrado ex presidente **Lucio Gutiérrez**, como también del presidente **Alfredo Palacio**, firmaron acuerdos extra presupuestarios por \$ 1.028 millones (*Cuadro 1*), es una manifestación evidente del riesgo de gobernabilidad del país, de la debilidad institucional de los gobiernos y de las enormes presiones de gasto que enfrentan las finanzas públicas, con un riesgo de insostenibilidad fiscal en el corto y mediano plazos.

Pero además, lleva a cuestionar si no está ya agotado el mecanismo que el gobierno central ha establecido para canalizar recursos, y si no es sino la ley del más fuerte lo que alienta las paralizaciones en una etapa en que, por el alto precio del petróleo, hay una percepción de disponibilidad de recursos en el fisco. Más que eso, en un año electoral, los políticos, desde su poder en el Congreso y en los organismos seccionales, azuzan a la ciudadanía resaltando las carencias locales, para –utilizándolas como pretexto– obtener recursos que les permitan “hacer obras” visibles (no necesariamente las prioritarias) y alimentar con ellas su popularidad en un período pre-electoral.

La ley del más fuerte se ha impuesto desde siempre y, en consecuencia, la presión política y las paralizaciones terminan con la firma de actas de paro y ofrecimientos de los gobiernos de turno. Pero este sistema que ha operado como un círculo vicioso “paro-ofrecimiento-fin del paro” está llegando a su fin porque las

MONTOS EXTRAPRESUPUESTARIOS COMPROMETIDOS CON PROVINCIAS (MILLONES DE DÓLARES)

Actas firmadas	
El Oro	139
Manabí	137
Zamora	115
Loja	95
Portoviejo	82
Esmeraldas	78
Sucumbíos y Orellana	74
Azuay	63
Guayas	59
Imbabura	50
Tungurahua	48
Cañar	41
Chimborazo	19
Los Ríos	18
Cotopaxi	6
Napo	5
Total	1.028

FUENTE: MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.

ofertas se han multiplicado, el monto de pedidos ha crecido a un nivel imposible de cumplir y jamás se rinden cuentas sobre el uso de los recursos que al fin se logran.

Caótica relación de gobierno central con gobiernos locales

Un problema que no se ha abordado es que el gobierno central toma decisiones tardías, parciales y burocratizadas, que afectan negativamente la calidad de los servicios públicos. Los gobiernos locales -más cercanos y conocedores de sus problemas- pueden tomar decisiones de gasto más acertadas para su comunidad.

Pero los recursos del gobierno central llegan a los ciudadanos de las provincias no solamente a través de los ministerios, sino de una compleja estructura del Estado, con una variedad de entidades autónomas, alcaldías, consejos provinciales, organismos regionales (Crea, Cedegé, CRM, Corpecuador, Udenor, Ecorae) y fondos sociales (Fondo de Inversión Social, Fise; Fondo de Desarrollo Seccional o Fodesec; Fondo de Desarrollo de la Infancia o Fodinfia; Fondo de Solidaridad-FS; Cereps) y hasta a través de las gobernaciones de provincias. Todas estas entidades promueven proyectos y desembolsan recursos en total desorden, duplicando el gasto en algunas áreas de aten-

ción, descuidando otros servicios y sin responsabilidades claras.

Las razones del descontento

El resultado es una injusta distribución de recursos entre las provincias sobre todo en los servicios básicos, a lo que se suma una ausencia de rendición de cuentas de los recursos que reciben, tanto a la ciudadanía de la localidad como al Ministerio de Economía que transfiere los recursos. Esa situación deriva en grandes desigualdades en la calidad de vida, que motivan la protesta de la ciudadanía y de sus autoridades locales, como se observa en la diferencia de la dotación de servicios básicos (Gráficos 1, 2 y 3). Aunque la electrificación ha llegado a 90% de las viviendas, según el Censo de 2001, un 27% de viviendas todavía no están conectadas a la red de agua potable ni la reciben de un tanquero sino que se abastecen de pozos, vertientes y ríos; 68% de viviendas no disponen de teléfono y 52% no están conectadas a la red de alcantarillado para la eliminación de aguas servidas sino a pozos sépticos, pozos ciegos u otros, según los datos del INEC para dicho censo.

Estas necesidades represadas se transforman en descontento popular, la diferencia de dotación de recursos entre las provincias y la deficiencia en la calidad del gasto o en la priorización de recursos, se convierten en pedidos, y cuando estos no se cumplen, las exigencias suben de tono con paros y huelgas. Estas presiones han forzado a los gobiernos de turno a tomar los recursos del Fondo de Solidaridad como caja chica, a utilizar los recursos extraordinarios originados en un alto precio del petróleo en gasto corriente y en transferencias sin rendición de cuentas.

¿Dónde está la plata que les transfirió el Ministerio de Economía?

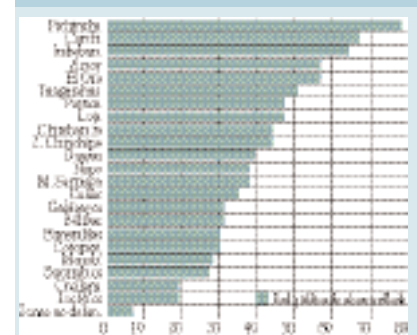
Los recursos que reciben municipios y consejos provinciales no son poca cosa. Por eso llama la atención que las necesidades básicas no estén cubiertas en un mayor porcentaje. Eso puede obedecer a una incorrecta priorización de los recur-

sos que utilizan o a una mala administración de los mismos, y por lo general a la mezcla de los dos aspectos.

El Ministerio de Economía asegura que por la Ley de Transferencia del 15% a los organismos seccionales, efectivamente se han traspasado crecientes recursos anualmente a los municipios y consejos provinciales. De 2001 a 2005, las transferencias realizadas a los municipios ascienden a \$ 2.612 millones y las efectuadas a los consejos provinciales suman \$ 1.119 millones (Gráfico 4). ¿Sabe esto la ciudadanía? Solamente para 2006 se ha presupuestado una transferencia de \$ 557 millones a los municipios, equivalente a 1,6% del PIB, y otra de \$ 239 millones (0,7 % del PIB) a los consejos provinciales. El monto es muy significativo y los ciudadanos, antes de armar un paro y causar desmanes, debieran pedir cuentas a su alcalde y a su prefecto sobre el uso de los recursos y participar en la calificación de proyectos prioritarios para ir solucionando las carencias.

EN 8 PROVINCIAS, 31% O MENOS DE LAS VIVIENDAS TIENEN ALCANTARILLADO

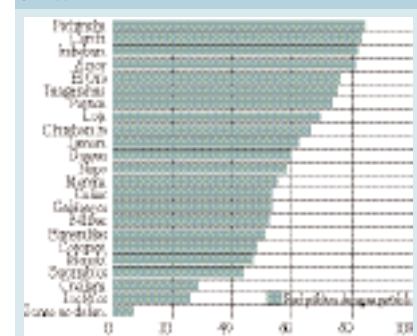
GRÁFICO 1



FUENTE: INEC, CENSO 2001.

73% DE LAS VIVIENDAS TIENEN AGUA POT. DE RED PÚB. O DE CARRO REPARTIDOR

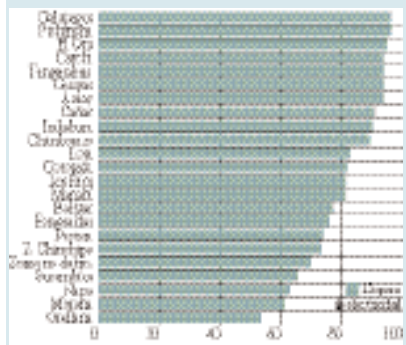
GRÁFICO 2



FUENTE: INEC, CENSO 2001.

LA ELECTRICIDAD LIEGA AL 90% DE LAS VIVIENDAS

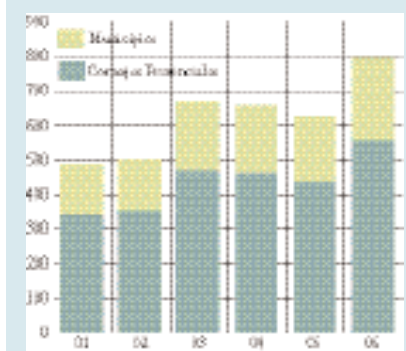
GRÁFICO 3



FUENTE: INEC, CENSO 2001

GOBIERNOS SECCIONALES RECIBIERON INGENTES RECURSOS DE 2001 A 2005 (MILLONES DE DÓLARES)

GRÁFICO 4



FUENTE: MINISTERIO DE ECONOMÍA, SUBSECRETARÍA DE INVERSIÓN PÚBLICA.

La distribución de estos recursos por provincias para el período 2001-2005 (Gráfico 5) muestra asignaciones mayores para las provincias de Guayas (\$ 928 millones), Pichincha (\$ 536 millones) y Manabí (\$ 418 millones). De acuerdo con el censo, las provincias de mayor población son aquellas tres, en su orden, por lo que vale la pena analizar también la asignación de recursos per cápita (Gráfico 6).

Las provincias que menores ingresos acumulados recibieron por concepto del 15% de transferencia presupuestaria en el período fueron Napo (\$ 39 millones), Pastaza (\$36 millones) y Galápagos (\$ 11 millones). Sin embargo, las provincias amazónicas tienen otra fuente de recursos a través del Ecorae, y a raíz del paro amazónico en agosto del año pasado se evidenció que los municipios de las provincias amazónicas y sus consejos provinciales recibieron \$ 568 millones en el

período 1993-2005. ¿Hay razón, entonces, para que las provincias amazónicas exhiban la dotación más baja de servicios básicos de todas las provincias del país en agua potable en red, alcantarillado en red, electricidad y telefonía? Hay rumores en el sentido de que la guerrilla colombiana estaría exigiendo recursos a las alcaldías y consejos provinciales de esas zonas del país como condición para respetar la vida y la tranquilidad de ciudadanos y autoridades, algo como el “boleto”, un impuesto a la tranquilidad de la región. Nada se ha comprobado al respecto, pero sí es clara la falta de rendición de cuentas a los ciudadanos, que raya en corrupción en algunos casos.

Cuando se observa la dotación de recursos per cápita, la percepción inicial de las asignaciones cambia. La provincia con mayor asignación per cápita, solamente en lo concerniente a las transferencias del 15% del año 2006 a los gobiernos seccionales, es Galápagos con \$ 114 por ciudadano en el año, en este rubro solamente. Le siguen Pastaza (\$109), Morona Santiago (\$106), Orellana (\$101), Zamora Chinchipe (\$100). Ciertamente, la falta de infraestructura tan generalizada en estas provincias, en especial en vialidad, salud y educación pública, no se puede suplir sino con asignaciones significativas. Pero, como se dijo, a los recursos de la Ley del 15% se suman los del Fondo de Estabilización

Petrolero para el complejo vial Troncal Amazónico, y a recursos del Ecorae, Fondo de Ecodesarrollo Amazónico, que es específico para la región. En el gobierno central no se tiene un seguimiento que totalice los recursos que van a cada provincia a través de ministerios, fondos de financiamiento, organismos regionales, municipios y consejos provinciales que destinan recursos a las provincias para sus proyectos.

Estrategia del Ministerio de Economía

En ausencia de la gestión del Ministro de Gobierno, cuya función es mantener los nexos del régimen con los demás poderes del Estado y con los gobiernos seccionales, el ministro de Economía Diego Borja ha tomado la batuta en la negociación de los paros y se ha comentado que lo ha hecho con agilidad y eficiencia. Ha sido claro: se va a remitir a los recursos del Presupuesto del Estado y negocia con las autoridades provinciales los proyectos prioritarios de cada localidad.

Es importante hacer desembolsos por proyecto porque así tienen un objetivo, una programación esperada, reglas que cumplir para la contratación pública y tiempos de ejecución, lo cual a su vez marca los tiempos de los desembolsos. Así mismo, exige que los proyectos escogidos tengan una contraparte de un 20%

RECUADRO

¿QUÉ HACER FRENTE AL CAOS DE LOS PEDIDOS?

Se requiere un esfuerzo colectivo para consensuar a nivel local y nacional sobre lo vital que resulta una educación de calidad y una cobertura básica de salud para la población. La descentralización se impone, pero con ciertas características y ordenamiento para lograr efectividad, como señalaba el experto en este tema, **Jonás Frank**, quien recomendó al país trabajar en cuatro líneas de acción:

- *la estructura del Estado y las relaciones intergubernamentales*: búsqueda del número óptimo de niveles de gobierno, sus jurisdicciones y autoridades políticas;
- *la transferencia de competencias*: asignación de responsabilidades a cada uno de los niveles de gobierno;
- *la descentralización y responsabilidad fiscal*: que determina la coordinación y eficiencia en el gasto, en el marco de las posibilidades financieras del país;
- *la gestión del proceso de descentralización*: que clarifica quién es responsable de qué actividad en el proceso de cambio. (Jonás Frank, *Descentralización*, 2003)

a 26% en el presupuesto del gobierno local. El ministro se ha negado a la entrega indiscriminada y sin beneficio de inventario de los recursos del Estado, pues esto hundiría el manejo fiscal y el principio de autoridad de la gestión económica. Él y su equipo de colaboradores han hecho ya 90 negociaciones con un plan real de desembolsos iniciales y futuros contra el avance de obras, según lo dieron a conocer a GESTIÓN. Su estrategia tiene coherencia con el programa fiscal en el cual el mensaje ha sido el uso ordenado de los recursos y un gasto fiscal bajo control para evitar mayores problemas de inflación que los que se sienten al momento. Tratan de evitar que la vorágine política que se viene con las elecciones absorba los recursos ciudadanos y se canalice a promover campañas electorales.

Pero da la impresión de que esta gestión no es comprendida ni apoyada por el Presidente de la República, incapaz de tomar decisiones en firme frente a las presiones de los partidos y de los políticos que tienen un mensaje: se requiere de un "firma-cheques" que suelte el billete para financiar el festín electoral. Si Diego Borja no es funcional a ese empeño, como lo está demostrando, no va a durar en el cargo. Los políticos, interesados en aprovecharse de los recursos del Estado, ya anunciaron el enjuiciamiento del tercer ministro de Economía del régimen.

Los últimos paros

El paro de **Chimborazo** terminó el 20 de febrero, tras la negociación de los proyectos prioritarios y la oferta del Ministerio de Economía de desembolsar recursos por \$ 14,8 millones para dichas obras. Las autoridades de esa provincia, lideradas por el prefecto de Chimborazo, **Mariano Curicama**, acordaron que el gobierno entregue un flujo económico moderado pero continuo para proyectos en ejecución.

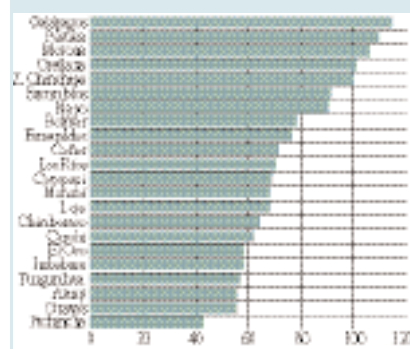
En **Napo**, la provincia de Lucio Gutiérrez, el paro tenía mayor connotación política. Exigían la transferencia de \$ 100 millones sin proyectos de contraparte, a lo cual el ministro Borja se negó rotundamente, señalando que si el Con-



greso reasignó \$ 140 millones a los organismos seccionales en la aprobación del Presupuesto de 2006, de ese total no se le podía entregar \$ 100 millones a una sola provincia, y peor sin beneficio de inventario. El ministro no viajó a Napo pues hubo rumores de que le retendrían, en una acción de fuerza para pedir la libertad de **Lucio Gutiérrez**. El vandalismo y los desmanes rebasaron los límites razonables al utilizarse dinamita, que hirió a dos policías, y destrozar secciones del Sote y del OCP. Esas acciones merecen sanciones penales por ser delictivas y por destruir obra pública y privada; las

DISTRIBUCIÓN LEY DEL 15% EN 2006 POR PROVINCIA PER CÁPITA (EN DÓLARES)

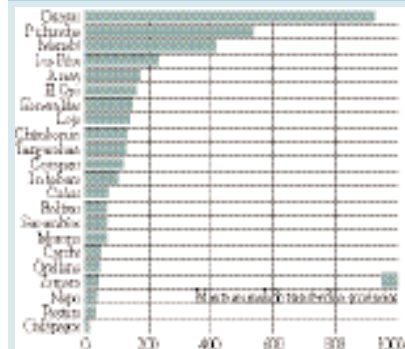
GRÁFICO 6



FUENTE: MEF, POBLACIÓN 2006, INEC.

TRANSFERENCIAS DEL 15% POR PROVINCIA 2001-2005 (EN MILLONES DE DÓLARES)

GRÁFICO 5



FUENTE: MEF, SUBSECRETARÍA DE INVERSIÓN PÚBLICA.

mismas motivaron la declaratoria de estado de emergencia en la provincia, con toque de queda por varios días. La negociación con Napo prosperó con la aceptación del régimen de otorgar financiamiento para tres proyectos: obras viales, inicio de la construcción del aeropuerto de Tena, y terminación de los tramos que faltan en la Troncal Amazónica. Entretanto, el Sote dejó de transportar 360.000 barriles por día, a un precio promedio de \$ 47,4, por lo cual sus pérdidas son de \$ 13 millones por día por lucro cesante. A su vez, el OCP está en reparación tras el sabotaje de los manifestantes. **L**