



Building Urban Economic Resilience
during and after COVID-19
#urbaneconomicresilience

Informe de diagnóstico de recuperación económica urbana y resiliencia en **Guayaquil (Ecuador)**

Wendy Chávez Páez



Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

Informe de diagnóstico de recuperación económica urbana y resiliencia en Guayaquil (Ecuador)

Wendy Chávez Páez



Este documento fue preparado por Wendy Chávez Páez, Consultora de la Unidad de Asentamientos Humanos, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y fue supervisado por Fiona Littlejohn-Carrillo, Oficial Adjunta de Asuntos Económicos, y Diego Aulestia, Jefe, ambos de la Unidad de Asentamientos Humanos. Contó con el apoyo, asimismo, de Natalia Yunis, Consultora de dicha Unidad.

Se agradece la valiosa colaboración de Patricia Rivera, Presidenta del Directorio de la Empresa Pública Municipal de Vivienda de Guayaquil; Soraya Aguirre, Gerente General de la Empresa Pública Municipal de Vivienda de Guayaquil; Juan José Torres, Director Administrativo-Financiero de la Empresa Pública Municipal de Vivienda de Guayaquil; Daniel Ortega, Director del Centro de Desarrollo de Políticas Públicas de la Escuela Superior Politécnica del Litoral, y Mónica Menéndez Villacreses, Subdirectora de Proyectos y Cooperación de la Municipalidad de Guayaquil.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2021/174
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2021
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.21-00836

Esta publicación debe citarse como: W. Chávez Páez, "Informe de diagnóstico de recuperación económica urbana y resiliencia en Guayaquil (Ecuador)", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/174), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Introducción	9
I. Contexto	11
A. Contexto del programa	11
B. Información general sobre la ciudad	12
C. Medidas clave de reacción a crisis y reactivación	13
1. La normativa financiera nacional durante y después de la pandemia	13
2. Las herramientas para la reactivación económica a nivel nacional	14
3. La reacción a la pandemia del COVID-19 a nivel local	14
D. Proceso de diagnóstico.....	15
II. Resultados del diagnóstico	17
A. Resiliencia del entorno empresarial local	17
1. Diversidad de la economía local (RPI 1-1)	18
2. Apertura e integración de mercados externos (RPI 1-2)	21
3. Emprendimientos e innovación (RPI 1-3).....	23
4. Productividad, capacidad económica y financiera (RPI 1-4)	30
B. Resiliencia del mercado laboral local	34
1. Flexibilidad del mercado la boral (RPI 2-1)	35
2. Movilidad laboral (RPI 2-1)	38
3. Protección social del trabajo (RPI 2-3)	41
C. Resiliencia del entorno financiero local	49
1. Tamaño y profundidad del entorno financiero (RPI 3-1).....	50
2. Desempeño financiero y solidez (RPI 3-2)	53
3. Espacio fiscal de la ciudad (RPI 3-3)	58
4. Salud y estabilidad financiera de la ciudad (RPI 3-4)	62
D. Resiliencia de la gobernanza económica.....	65
1. Fortaleza de las estructuras y el liderazgo de la gobernanza económica (RPI 4-1).....	65
2. Alcance y calidad de la planificación urbana (RPI 4-2)	68
3. Disponibilidad de inversión (RPI 4-3).....	72

E.	Resiliencia de la infraestructura básica y la conectividad.....	76
1.	Cobertura y funcionalidad de la infraestructura y los servicios públicos básicos (RPI 5-1).....	77
2.	Conectividad y movilidad (RPI 5-2).....	79
III.	Conclusiones y recomendaciones	81
A.	Conclusiones	81
B.	Recomendaciones	82
C.	Líneas de acción prioritarias	83
	Bibliografía	85

Cuadros

Cuadro 1	Guayaquil: valor agregado bruto por sector y su contribución al total nacional, 2018	18
Cuadro 2	Guayaquil y Ecuador: participación porcentual en la administración pública	20
Cuadro 3	Valor agregado bruto.....	20
Cuadro 4	Guayaquil: valor agregado bruto por sector cantonal.....	21
Cuadro 5	Facturación total de las tarjetas de débito: marzo, abril y mayo de 2020	26
Cuadro 6	Guayaquil y Ecuador: porcentaje de uso de tecnologías de la información y comunicación (TICs).....	27
Cuadro 7	Guayaquil y Ecuador: porcentaje de viviendas con acceso a Internet, 2019.....	28
Cuadro 8	Guayaquil y Ecuador: indicador de productividad empresarial, 2019	30
Cuadro 9	Guayaquil y Ecuador: porcentaje de viviendas que cuentan con servicio de alumbrado público, 2019	31
Cuadro 10	Promedio de las tasas de interés para distintos tipos de créditos por parte de las entidades financieras, 2019 y 2020	33
Cuadro 11	Guayaquil: número de empleos según sector económico, cálculos para el índice Herfindahl-Hirschman.....	35
Cuadro 12	Ecuador: número de empleos según sector económico, cálculos para el índice Herfindahl-Hirschman.....	35
Cuadro 13	Guayaquil y Ecuador: proporción de empleo adecuado/pleno	37
Cuadro 14	Porcentaje de desempleados que dejaron de trabajar por motivos relacionados al COVID-19	38
Cuadro 15	Porcentaje de personas que realizaron gestión para cambiar la situación actual de trabajo.....	39
Cuadro 16	Promedio de pago mensual por arriendo de la vivienda	40
Cuadro 17	Estimaciones sobre el precio de alquiler de vivienda y salario básico unificado al 2013	40
Cuadro 18	Guayaquil y Ecuador: tasa de desempleo, 2019-2020	41
Cuadro 19	Guayaquil y Ecuador: tasa de subempleo, 2019-2020	42
Cuadro 20	Guayaquil y Ecuador: porcentaje de personas que recibieron seguro de desempleo del IESS en el mes de referencia, mayo-junio de 2020	44
Cuadro 21	Guayaquil y Ecuador: tasa de ocupación en el sector informal, 2019-2020	46
Cuadro 22	Guayaquil: presupuesto municipal asignado en 2019 y 2020	47
Cuadro 23	Guayas y Ecuador: cajeros automáticos por cada 100.000 habitantes, 2019-2020.....	50
Cuadro 24	Guayas y Ecuador: oficinas bancarias por cada 100.000 habitantes, 2019-2020.....	50
Cuadro 25	Ecuador: créditos otorgados según sector, cálculos índice de Herfindahl-Hirschman.....	55

Cuadro 26	Porcentaje de préstamos reestructurados atribuible a COVID-19: bancos privados, noviembre de 2020	57
Cuadro 27	Guayaquil: fuentes de financiamiento del presupuesto, 2019-2020	58
Cuadro 28	Guayaquil: porcentaje de ingresos inelásticos, junio de 2020.....	60
Cuadro 29	Calificación crediticia Municipio de Guayaquil: <i>Sumaratings</i> , junio de 2020	63
Cuadro 30	Presupuestos Municipalidad de Guayaquil, 2019 y 2020	64
Cuadro 31	Guayaquil y Ecuador: porcentaje de población con acceso a servicios de agua y saneamiento, 2019.....	77
Cuadro 32	Guayaquil y Ecuador: porcentaje de hogares que cuentan con servicio municipal de recolección de desechos sólidos, 2019.....	78

Gráficos

Gráfico 1	Desempeño de la resiliencia económica urbana de Guayaquil	10
Gráfico 2	Guayaquil: nuevas empresas constituidas, 2019-2020	24
Gráfico 3	Ecuador: activación de cuentas por medio de Internet y banca celular, 2020	25
Gráfico 4	Número total de tarjetas de débito a nivel nacional, 2020	25
Gráfico 5	Evolución de consumos con tarjeta de débito a nivel nacional, 2020	26
Gráfico 6	Facturación total con tarjeta de débito, 2020	26
Gráfico 7	Resultados encuesta: entidades líderes en la innovación de la ciudad	29
Gráfico 8	Tasas de interés de bancos por tipo de crédito, 2019-2020	32
Gráfico 9	Guayaquil y Ecuador: diversidad del empleo por sector según índice Herfindahl-Hirschman	36
Gráfico 10	Guayaquil y Ecuador: tasa de desempleo, 2019-2020	42
Gráfico 11	Ecuador: desempleo nacional, septiembre 2020	45
Gráfico 12	Guayaquil y Ecuador: tasa de ocupación del sector informal, 2019-2020	46
Gráfico 13	Guayaquil: presupuesto asignado en 2019 y 2020	48
Gráfico 14	Ecuador: apertura de cuentas bancarias vía oficina, 2020.....	51
Gráfico 15	Ecuador: apertura de cuentas bancarias vía Internet, 2020.....	52
Gráfico 16	Ecuador: total promedio de tasas de interés, 2019-2020	54
Gráfico 17	Guayaquil y Ecuador: tiempo promedio de viaje al trabajo, 2018.....	79

Recuadros

Recuadro 1	Marco de evaluación de la resiliencia económica de Guayaquil.....	10
Recuadro 2	Medidas de respuesta y recuperación ante la crisis en Guayaquil.....	15
Recuadro 3	Resumen de calificaciones resiliencia del entorno empresarial local.....	17
Recuadro 4	Resumen de calificaciones por subindicador: RPI 1-1: diversidad de la economía local	21
Recuadro 5	Resumen de calificaciones por subindicador: RPI 1-2: apertura e integración de mercados externos.....	23
Recuadro 6	Resumen de calificaciones por subindicador: RPI 1-3: emprendimiento e innovación	30
Recuadro 7	Resumen de calificaciones por subindicador: RPI 1-4: productividad, capacidad económica y financiera	34
Recuadro 8	Resumen de calificaciones resiliencia del mercado laboral local	34
Recuadro 9	Resumen de calificaciones por subindicador: RPI 2-1: flexibilidad del mercado laboral	38
Recuadro 10	Resumen de calificaciones por subindicador: RPI 2-2: movilidad laboral.....	41
Recuadro 11	Resumen de calificaciones por subindicador: RPI 2-3: protección social del trabajo ..	49
Recuadro 12	Resumen de calificaciones resiliencia del entorno financiero local.....	49

Recuadro 13	Resumen de calificaciones por subindicador: RPI 3-1: tamaño y profundidad del entorno financiero.....	53
Recuadro 14	Resumen de calificaciones por subindicador: RPI 3-2: solvencia y desempeño financiero.....	58
Recuadro 15	Resumen de calificaciones por indicador: RPI 3-3: espacio fiscal de la ciudad.....	62
Recuadro 16	Resumen de calificaciones por indicador: RPI 3-4: salud y estabilidad financiera de la ciudad	64
Recuadro 17	Resumen de calificaciones resiliencia de la gobernanza económica	65
Recuadro 18	Resumen de calificaciones por indicador: RPI 4-1: fortaleza de las estructuras y el liderazgo de la gobernanza económica	68
Recuadro 19	Resumen de calificaciones por subindicador: RPI 4-2: alcance y calidad del urbanismo.....	71
Recuadro 20	Resumen de calificaciones por subindicador: RPI 4-3: disponibilidad de inversión	76
Recuadro 21	Resumen de calificaciones resiliencia de la infraestructura básica y la conectividad	76
Recuadro 22	Resumen de calificaciones por subindicador: RPI 5-1: cobertura y funcionalidad de la infraestructura básica	78
Recuadro 23	Resumen de calificaciones por subindicador: RPI 5-2: conectividad y movilidad	80
Diagrama		
Diagrama 1	Indicadores de desempeño de resiliencia - RPI	16
Mapa		
Mapa 1	Guayaquil, Ecuador.....	12

Siglas y acrónimos

AACCLA	Asociación de Cámaras de Comercio Americana en América Latina
ALC	América Latina y el Caribe
AMCHAM	Cámara de Comercio Ecuatoriana-Americana
ASOBANCA	Asociación de Bancos Privados del Ecuador
BCE	Banco Central del Ecuador
BFA	Business Future of the Americas
BVG	Bolsa de Valores de Guayaquil
CCG	Cámara de Comercio de Guayaquil
CEM	Contribuciones Especiales de Mejoras
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
COPLAFIP	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
DIEE	Directorio de Empresas y Establecimientos
ENEMDU	Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo
EPS	Economía Popular y Solidaria
FEDEXPOR	Federación de Exportadores
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FNUDC	Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización
FUTURFID	Administración de Fondos y Fideicomisos
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
OPPG	Observatorio de Políticas Públicas de Guayaquil
OSC	Organizaciones de Sociedad Civil
PEA	Población económicamente activa
PIB	Producto Interno Bruto
PNTUV	Plan Nacional Toda Una Vida
PYMES	Pequeñas y medianas empresas
RISE	Régimen Impositivo Simplificado
RUC	Registro Único de Contribuyente
SNDGR	Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos
SRI	Servicio de Rentas Internas
URH	Hub de Resiliencia Urbana
VAB	Valor Agregado Bruto

Introducción

La pandemia del COVID-19 ha puesto de manifiesto lo poco o nada preparados que estaban los países para afrontar una situación de crisis como esta. A la fecha, desconocemos el alcance real de su impacto en diferentes ámbitos. Lo que sí sabemos es que, sin duda, las poblaciones urbanas son las más afectadas al ser además la zona cero de la pandemia (Naciones Unidas, 2020), cuyos impactos en los sistemas de salud pública y en el aparato productivo ponen en riesgo los avances logrados en décadas de desarrollo.

Es por esto que, en este contexto, se resalta la necesidad de generar sistemas resilientes, pero esta vez con una perspectiva distinta que va mucho más allá de donde tradicionalmente situábamos a la resiliencia (con lo climático), para abordar así, los diferentes fenómenos que impactan en el ser humano, teniendo en cuenta, además, la importancia de hacerlo con enfoques diferenciados (para lo urbano y lo rural).

Es así que, para abordar el desafío urbano, el proyecto de “Fomento de la resiliencia económica urbana durante y post-COVID”, liderado por la CEPAL en la región de América Latina y el Caribe (Guayaquil, Lima y Santo Domingo), en conjunto con diversas agencias de la Naciones Unidas, busca diseñar, implementar y dar seguimiento a respuestas económicas y financieras, planes de recuperación y proyectos de reconstrucción ante COVID-19 que sean sostenibles, resilientes e inclusivos.

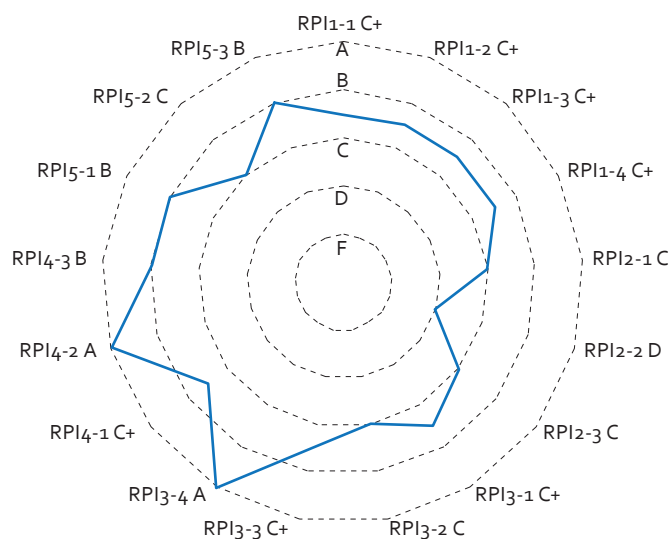
Para esto, en el presente informe, se presenta un diagnóstico en cinco (5) dimensiones claves – identificadas usando la metodología diseñada por el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC): *Urban economic recovery and resilience: Diagnostic and Planning Tool*, para la ciudad de Guayaquil, con el que se podrá medir el nivel de resiliencia económica que tienen las ciudades.

Dichas dimensiones de resiliencia, abarcan áreas como son: i) entorno empresarial, ii) mercado laboral, iii) mercado financiero, iv) gobernanza económica, e v) infraestructura básica y conectividad. Este último incluye un breve análisis sobre el tema de vivienda, por ser considerado un componente clave de la resiliencia urbana. Los impactos sobre la salud pública y medidas de respuesta ante la pandemia no son abordados en este documento.

El diagnóstico que se presenta posibilitará la comprensión profunda de las características de una ciudad en las diversas dimensiones de la resiliencia urbana señaladas. Ello proporcionará a diversos actores de la urbe potenciales respuestas sobre lo que obstaculiza la resiliencia de la ciudad y las acciones que, siendo factibles, puedan llevarse a cabo para superar aquellos impedimentos. Este documento fue elaborado con información disponible al 30 de enero de 2021.

La herramienta de diagnóstico utiliza un sistema de indicadores cualitativos y cuantitativos (incluidos indicadores compuestos, índices, cuando sea necesario) en las cinco áreas de resiliencia sub-divididas en una serie de indicadores de desempeño de resiliencia (RPI) y dimensiones constituyentes en cada área de resiliencia. El objetivo es ayudar a las ciudades a visualizar más ampliamente de sus desafíos de resiliencia de una manera holística. La distribución resultante de las puntuaciones de desempeño busca presentar una instantánea de la resiliencia de la economía de la ciudad ante los impactos del COVID, que permitirá comparaciones entre diferentes períodos y entre diferentes ciudades. Las puntuaciones de desempeño se ilustran mediante un gráfico de radar que permite una mirada comprensiva sobre el análisis multidimensional presentado en este diagnóstico.

Gráfico 1
Desempeño de la resiliencia económica urbana de Guayaquil



Fuente: Elaboración propia con los datos recopilados en este diagnóstico y utilizando la metodología del Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización. *Urban economic recovery and resilience: Diagnostic and Planning Tool*, 2021.

Recuadro 1
Marco de evaluación de la resiliencia económica de Guayaquil

Entorno empresarial local	RPI 1-1: Diversidad de la economía local	C+
	RPI 1-2: Apertura e integración de mercados externos	C+
	RPI 1-3: Emprendimiento e Innovación	C+
	RPI 1-4: Productividad, capacidad económica y financiera	C+
Mercado laboral local	RPI 2-1: Flexibilidad del mercado laboral	C
	RPI 2-2: Movilidad laboral	D
	RPI 2-3: Protección social del trabajo	C
Entorno financiero local	RPI 3-1: Tamaño y profundidad del entorno financiero	C
	RPI 3-2: Solvencia y desempeño financiero	C
	RPI 3-3: Espacio fiscal de la ciudad	C+
	RPI 3-4: Salud y estabilidad financiera de la ciudad	A
Gobernanza económica	RPI 4-1: Fortaleza de las estructuras y el liderazgo de la gobernanza económica	C+
	RPI 4-2: Alcance y calidad del urbanismo	B+
	RPI 4-3: Disponibilidad de inversión	B
Infraestructura básica y la conectividad	RPI 5-1: Cobertura y funcionalidad de la infraestructura básica	B
	RPI 5-2: Cobertura de servicios de salud	N/A
	RPI 5-2: Conectividad y movilidad	A

Fuente: Elaboración propia utilizando la metodología del Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, *Urban economic recovery and resilience: Diagnostic and Planning Tool*, 2021.

I. Contexto

A. Contexto del programa

Este informe es una recopilación de información clave sobre las medidas que ha adoptado el Ecuador y la ciudad de Guayaquil para la recuperación económica y financiera durante y post COVID-19. Inicia con la exposición y análisis de la normativa nacional y local para la reactivación económica y financiera, avanza con el análisis de variables que componen la resiliencia económica urbana en Guayaquil, comparando su comportamiento y entendiendo su impacto en la economía del país, y llegando a conclusiones al realizar un análisis intertemporal 2019-2020. Finalmente, compila los datos en una matriz exponiendo la capacidad de respuesta que ha tenido la ciudad para mantener a flote la economía. Este documento sienta las bases para la identificación de los sectores económicos que requieren más apoyo e inversión para salir de la situación de emergencia y reactivar la economía guayaquileña desde los hogares, las microempresas, las PYMES, el sector empresarial y el sector público local.

Este Informe de Diagnóstico de Resiliencia Económica y Financiera Urbana ha sido elaborado para la ciudad de Guayaquil como parte del trabajo de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el proyecto de la Cuenta de Desarrollo de las Naciones Unidas 13 (DA13). Este proyecto, titulado "Building urban economic resilience during and after Covid-19" (*Fomento de la resiliencia económica urbana durante y post-COVID*), está siendo ejecutado en todo el mundo por siete entidades de la ONU (CEPA, CEPE, CESPAA, CESPAP, FNUDC y ONU-Hábitat) que trabajan en asociación entre sí. Guayaquil es una de las 16 ciudades piloto del mundo, entre las tres ciudades de la región de América Latina y el Caribe, que participan en el proyecto.

B. Información general sobre la ciudad

Mapa 1
Guayaquil, Ecuador



Fuente: Google Maps. 2021. 1:50 km.

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Santiago de Guayaquil es una de las ciudades más pobladas de la República del Ecuador. Es además un importante centro de comercio (CEPAL, 2013a) con influencia a nivel regional en el ámbito comercial, de finanzas, cultural, y de entretenimiento. La ciudad es la cabecera cantonal del cantón homónimo y la capital de la Provincia del Guayas. Para el presente diagnóstico, las estadísticas que se presentan recogen los datos cantonales, tal como reportados por el INEC, y las cuentas nacionales a nivel cantonal del BCE. Al 2020 Guayaquil tiene 2 723 665 habitantes, lo que le convierte en el segundo cantón más poblado del país; después de Quito, la capital del Ecuador, que ocupa el primer lugar con 2 781 641 habitantes, según proyecciones poblacionales realizadas por el INEC para 2010-2020.

Las competencias del Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) Municipal, se encuentran:

- a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;
- b) Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón;
- c) Planificar, construir y mantener la vialidad urbana;
- d) Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley;
- e) Crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras;
- f) Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su circunscripción cantonal;

- g) Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley. Previa autorización del ente rector de la política pública, a través de convenio, los gobiernos autónomos descentralizados municipales podrán construir y mantener infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, en su jurisdicción territorial.
- h) Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines;
- i) Elaborar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales;
- j) Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley;
- k) Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas;
- l) Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras;
- m) Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios;
- n) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

Estas competencias están citadas en el Art. 55 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD, 2010) el cual establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio. El COOTAD “además, desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial” (COOTAD, Art. 1, Ámbito).

C. Medidas clave de reacción a crisis y reactivación

1. La normativa financiera nacional durante y después de la pandemia

En Ecuador, la reacción ante la pandemia del COVID-19 que golpeó fuertemente al país, no tardó en llegar y es así como el 22 de marzo del 2020, se aprueba la Resolución No. 569-2020-F de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera. El punto clave de esta normativa fue la resolución de expedir “diferimientos extraordinarios de obligaciones crediticias”, entendiéndose por diferimiento extraordinario al proceso mediante el cual las entidades del sector financiero público y privado refinancien, reestructuren o renueven operaciones de crédito. Bajo esta normativa, las entidades financieras, a solicitud del cliente o por su iniciativa directa -previa notificación al cliente-pueden modificar las condiciones originalmente pactadas en las operaciones de créditos de los diferentes segmentos, sin que esto genere costos adicionales ni comisiones para el cliente.

A partir de los estados financieros presentados con fecha 31 de marzo del 2020, y por un plazo de 90 días, los saldos de los créditos que se sujetan a esta normativa son: créditos directos, créditos contingentes pagados, cuotas o porción del capital que formen parte de los dividendos de las operaciones de los segmentos comercial prioritario, productivo, comercial ordinario, consumo ordinario, consumo prioritario, microcrédito en cualquiera de las modalidades, educativo, vivienda, inversión pública y los comprendidos dentro de las inversiones privativas del BIESS que no hubieren sido pagados en la fecha de vencimiento, se transferirán a las correspondientes cuentas vencidas a los sesenta (60) días posteriores a la fecha de vencimiento de la operación, las operaciones señaladas no serán reportadas como vencidas al registro de datos crediticios por parte de las entidades (Resolución No. 569-2020-F, 2020).

Con esta normativa, las entidades del sector financiero público se ven obligadas a financiar sus operaciones en las mismas condiciones expedidas en la Resolución No. 569-2020-F con un plazo de diferimiento de por lo menos 90 días, y manteniendo la calificación que el crédito tenía a la fecha de expedición de la Resolución (22 de marzo de 2020). Y, finalmente, esta normativa manda a las instituciones financieras públicas y privadas a constituir “provisiones genéricas” con el 0,2% y hasta el 2% del total de la cartera bruta a diciembre de 2019 para que formen parte de su patrimonio técnico secundario, estas provisiones son adicionales a las provisiones generales que toda institución financiera debe hacer.

Más adelante, esta normativa fue actualizada por la Resolución No. 609-2020-F del 28 de octubre de 2020, la cual en su disposición transitoria modifica los porcentajes que se deben considerar para las provisiones genéricas a 0,01% y hasta 5%, y aplica hasta el 31 de diciembre de 2020. Esta resolución en general, modifica los porcentajes de provisiones y los días de morosidad para atenuar el riesgo de crédito generado por el confinamiento producto de la pandemia de COVID-19.

2. Las herramientas para la reactivación económica a nivel nacional

El gobierno nacional generó una serie de herramientas para la reactivación económica del país. Estas son: el reglamento de la Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria, la recaudación anticipada del impuesto a la renta de los contribuyentes que no se vieron mayormente afectados durante la emergencia sanitaria, y la normativa de la Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación (Secretaría General de Comunicación de la Presidencia, 2020). En cuanto a simplificación y progresividad se reduce para las microempresas el número de trámites que deben hacer para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. Se aplican incentivos para el deporte, arte, cultura y educación, mediante deducciones adicionales en el impuesto a la renta, además los contribuyentes que realicen nuevas inversiones en los sectores priorizados (infraestructura hospitalaria, servicios educativos, servicios culturales y artísticos) tendrán la posibilidad de acceder a la exoneración del impuesto a la renta aplicable para el ejercicio económico 2020.

Para 1 188 grandes contribuyentes, que registraron ingresos superiores a 5 millones de dólares, se tomó la acción de recaudar de forma anticipada el impuesto a la renta, lo que el Gobierno Nacional estima permitirá una recaudación de 280 millones de dólares. Y con la ley orgánica de emprendimiento e innovación se prevé prestar ayuda a los emprendedores, muchos de ellos personas que salieron de sus trabajos de forma forzada durante la pandemia. Para sus emprendimientos ellos contarán con apoyo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y el Servicio de Rentas Internas (SRI).

3. La reacción a la pandemia del COVID-19 a nivel local

El Compendio Global de Prácticas fue preparado por el Programa Global de Resiliencia de Ciudades de ONU-Hábitat (CRGP) y el FNUDC con el apoyo de las Comisiones Económicas Regionales de la ONU como parte del proyecto conjunto de la ONU Fomento de la resiliencia económica urbana durante y post-COVID.

Este se presenta como repositorio de estudios de casos y lecciones de las ciudades, basado en el marco conceptual sobre resiliencia económica urbana. Estos casos de estudio están elaborados en cuatro partes principales: una instantánea de la ciudad y sus desafíos previos al COVID-19, una breve descripción del COVID-19 en la ciudad, los principales impactos económicos y financieros y las medidas de respuesta a la crisis y recuperación que se están implementando en la ciudad. También destaca, en cada caso de estudio, las prácticas específicas que han funcionado mejor en la ciudad. Cada estudio de caso es validado por la ciudad antes de su inclusión en este compendio.

Recuadro 2**Medidas de respuesta y recuperación ante la crisis en Guayaquil**

Durante los últimos 8 años, el gobierno local trabajó en la institucionalización de diversos instrumentos para el manejo de crisis, como protocolos de acción, Comités Técnicos y de Operación de Emergencias, Sala de Situación y Comité de Operaciones de Emergencia (COE), entre otros. El Plan de Acción para la Reducción del Riesgo de Desastres en Guayaquil: 2019-2030 (SNGRE, 2018) identificó las enfermedades virales como riesgos para la ciudad, pero no presentó un plan de acción específico en caso de una pandemia.

El 20 de marzo de 2020 se creó un Comité Especial de Emergencia por Coronavirus en Guayaquil, integrado por miembros de la sociedad civil, trabajadores de la salud, agricultores, profesionales y empresarios, quienes han dirigido y ejecutado estrategias decisivas para revertir la crisis. El Consejo Técnico de Guayaquil, integrado por 60 profesionales de diferentes áreas, diseñó un plan que determinó las áreas de la ciudad más afectadas por la pandemia así como las áreas de potencial propagación.

Entre algunas de las medidas tomadas en respuesta a la crisis del COVID-19 se encuentran la distribución de 373.196 kits de alimentos e higiene a grupos vulnerables de la población; el establecimiento de clínicas móviles "Unidades Covid" en ocho puntos estratégicos de la ciudad; mantenimiento continuo de servicios básicos; repotenciación de los niveles de cloro en el suministro de agua y desinfección de espacios públicos; introducción de la aplicación de telemedicina; y distribución de pruebas rápidas a varias comunidades de la ciudad. También se instaló un hospital en el Centro de Convenciones de la ciudad, con 152 camas y 184 profesionales de la salud; otro en la antigua maternidad Enrique Sotomayor, que contaba con 152 camas y una unidad de enfermería para pacientes leves y moderados; y otros ocho pequeños hospitales municipales para pacientes infectados.

Como respuesta económica local, Guayaquil flexibilizó el uso del suelo al introducir una nueva ordenanza que simplifica los procedimientos para estimular las actividades comerciales en áreas residenciales. También se buscó incentivar que se otorguen préstamos a tasas preferenciales para la reactivación de pequeñas y medianas empresas, y se han introducido medidas para apoyar la racionalización de plataformas tecnológicas de entrega a domicilio. El municipio también reformó la ordenanza que regula la ocupación de aceras con mesas y sillas, tanto en espacios públicos como privados, con el fin de reactivar el local comercial donde habilitará aproximadamente 100 comercios en los sectores de Urdesa, Miraflores, Sauces y Samanes, de la ciudad. Esta iniciativa beneficiará a los propietarios del local ya que no se cobrará la tasa por la ocupación de la vía pública, siempre que cumplan con los requisitos.

Fuente: Extraído y traducido del documento ONU Habitat et al. (2021): Global Compendium of Practices on Local Economic and Financial Recovery. Building Urban Economic Resilience during and after COVID-19. Pág 110-112.

D. Proceso de diagnóstico

La herramienta de diagnóstico diseñada por el proyecto (FNUDC) – *Urban economic recovery and resilience: Diagnostic and Planning Tool*,– utiliza un sistema de indicadores cualitativos y cuantitativos (incluidos indicadores compuestos e índices, cuando sea necesario) en cinco áreas de resiliencia, divididas en una serie de indicadores de desempeño de resiliencia (RPI, por sus siglas en inglés) y dimensiones. El objetivo es ayudar a las ciudades asociadas a formar una imagen más amplia de sus desafíos de resiliencia de una manera holística y, puedan así, desarrollar mecanismos para mejorar su gestión y abordar los principales desafíos.

Los indicadores, ya sean cuantitativos o cualitativos, deberán traducirse en medidas de desempeño calificadas de A (contribución máxima a la resiliencia) a F (ninguna contribución a la resiliencia).

La aplicación de esta herramienta de diagnóstico puede permitir una comprensión profunda de una ciudad en las diversas dimensiones de la resiliencia urbana a abordar, lo cual resulta mucho más importante que las puntuaciones de desempeño. La herramienta de diagnóstico proporcionará a las partes interesadas de la ciudad respuestas sobre lo que obstaculiza la resiliencia de la ciudad y lo que, de manera realista, se debe y puede hacer para mejorarla.

El presente informe se basa en una investigación de carácter exploratorio y descriptivo, en la cual se procedió al levantamiento de información cualitativa y cuantitativa, describiendo los resultados para las diferentes dimensiones analizadas. Se priorizó la información primaria de fuentes oficiales nacionales, (mayormente de encuestas, estudios y bases de datos de acceso público), así como mediante solicitudes de información a instituciones públicas, para información oficial no publicada pero existente en diversas instituciones del Estado.

Diagrama 1
Indicadores de desempeño de resiliencia - RPI



Fuente: Extraído y traducido de: Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización. Urban economic recovery and resilience: Diagnostic and Planning Tool, 2021.

Igualmente, se llevó a cabo una extensa revisión bibliográfica para sustentar los resultados y complementar la comprensión de los análisis presentados en este informe. Así mismo, se llevaron a cabo entrevistas a actores claves del Gobierno local y central, a fin de conocer más a fondo sobre las dinámicas y la gestión a lo interno de la ciudad, así como apoyo orientativo para la identificación de fuentes de información y actores claves.

II. Resultados del diagnóstico

A. Resiliencia del entorno empresarial local

La resiliencia del entorno de negocios local se basa en el análisis de la capacidad de negocios locales (incluyendo el sector público) para adaptar las actividades económicas y modelos de negocio en respuesta a cambios en la demanda y abastecimiento mientras se minimiza la caída de la producción total. Esta capacidad depende de 3 factores claves: composición de la economía local; su exposición a economías fuera de la región (nacional e internacional); y su capacidad de emprendimiento e innovación (ONU-Habitat, 2020a).

Este resulta ser un factor crítico pues determina la vulnerabilidad de las ciudades a través del grado de diversificación de la base económica local.

Recuadro 3
Resumen de calificaciones resiliencia del entorno empresarial local

Entorno empresarial local	RPI 1-1: Diversidad de la economía local	A Diversidad de la economía local	C Informalidad	D Fortaleza de la economía pública	A Concentración de impacto de COVID-19	C+
	RPI 1-2: Apertura e integración de mercados externos	C Rango de cociente de ubicación		B Apertura de la economía local		C+
	RPI 1-3: Emprendimiento e Innovación	C Creación de nuevos negocios	B Tasa de digitalización empresarial	C Acceso digital	C Entorno propicio para la innovación	C+
	RPI 1-4: Productividad, capacidad económica y financiera	A Productividad empresarial	B Cuota de empresas con acceso a la red eléctrica	D Acceso a financiamiento asequible	- Tasa de fracaso empresarial inducida por COVID-19	C+

Fuente: Elaboración propia utilizando la metodología del Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, Urban economic recovery and resilience: Diagnostic and Planning Tool, 2021.

1. Diversidad de la economía local (RPI 1-1)

La diversidad de la economía local busca medir la concentración de los sectores económicos.

a) Diversidad de productos de la ciudad:

Mide la concentración del sector identificando las principales actividades económicas de la ciudad.

La diversidad de productos de la ciudad (índice Herfindahl-Hirschman) está diseñada para medir la concentración del sector. Se calcula utilizando la distribución del producto de la ciudad por sector y sumando los cuadrados de las participaciones porcentuales de cada sector económico. Los valores más bajos indican una mayor diversificación. (Alternativamente, cuando no se dispone de datos detallados por sector, se puede utilizar un índice de concentración simple medido como un porcentaje de la participación del producto de los cuatro sectores más grandes con respecto a todo el producto económico. Un índice superior al 50% indica una relación menos diversificada (y por lo tanto menos resiliente) economía local.

A nivel cantonal es posible obtener información solamente al año 2018, lo que permitió comparar la composición del VAB de Guayaquil con la del país, con fuente en las Cuentas cantonales del Banco Central del Ecuador, 2018. Al realizar los cálculos se pudo evidenciar que Guayaquil aporta de manera significativa al VAB nacional en las siguientes actividades: manufactura (28%) y comercio (28%), construcción (25%), actividades profesionales e inmobiliarias (25%) y alojamiento y servicios de comida (25%).

Cuadro 1
Guayaquil: valor agregado bruto por sector y su contribución al total nacional, 2018
(En miles de dólares)

Localidad/actividad	Ecuador	Guayaquil	Contribución porcentual de Guayaquil al país
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	9 626 014	1 202 445	12%
Explotación de minas y canteras	6 167 429	88 090	1%
Manufactura	15 000 385	4 180 323	28%
Suministro de electricidad y de agua	1 710 571	326 608	19%
Construcción	12 125 116	3 048 894	25%
Comercio	10 163 509	2 831 120	28%
Alojamiento y servicios de comida	2 314 342	588 931	25%
Transporte, información y comunicaciones	7 505 941	1 595 073	21%
Actividades financieras	3 688 134	715 603	19%
Actividades profesionales e inmobiliarias	12 735 841	3 191 290	25%
Administración pública	7 049 732	1 069 223	15%
Enseñanza	5 965 610	1 010 425	17%
Salud	3 776 208	680 476	18%
Otros servicios	2 127 121	553 771	26%
Economía total	99 955 953	21 082 272	21%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco Central de Ecuador. Cuentas Nacionales: Cuentas Cantonales, 2018.

Al analizar los datos y puede concluir que la economía de Guayaquil se mueve mayoritariamente alrededor de las actividades de: manufactura, construcción, comercio y actividades profesionales, las mismas que concentran el 62,85% de su VAB cantonal. Por otro lado, Ecuador concentra la mayoría de su VAB en una mayor diversidad de sectores, como lo son, además de la manufactura, construcción, comercio y actividades profesionales, también: en agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, transporte, información y comunicaciones, y la administración pública, entre las cuales logra concentrar un 67,19% de la economía nacional (BCE, 2018a).

Debido a que se utiliza la métrica que califica con A, a las ciudades que no tienen un sector específico que concentre más del 20% de su producción, Guayaquil se evalúa con la más alta calificación porque el único sector que concentra mayor cantidad de producción es la manufactura con 19,8%.

El resultado de la métrica es: A

A	B	C	D	F
La economía de la ciudad tiene una baja concentración sectorial (por ejemplo, ningún sector tiene más del 20% del mercado).	La economía de la ciudad tiene una concentración sectorial de baja a media.	La economía de la ciudad tiene una concentración sectorial media a alta.	La economía de la ciudad tiene una alta concentración sectorial.	La economía de la ciudad tiene una concentración sectorial muy alta (dominada por solo uno o dos sectores).

b) Informalidad:

Mide (a) la participación del sector informal en el producto y en el empleo.

Informalidad calculada como la media geométrica de los porcentajes de (a) la participación del sector informal en el CGP total y (b) la participación del sector informal en el empleo total de la ciudad. Una informalidad más alta por encima de 0.6 generalmente indica un desempeño de resiliencia más bajo.

Para responder esta pregunta y siguientes secciones de este diagnóstico se utilizarán datos de la encuesta ENEMDU telefónica (INEC, 2020a), implementada como respuesta para sondear datos importantes durante la pandemia. Las características de la ENEMDU son su periodicidad trimestral y su cobertura nacional que permite obtener información segregada en los cantones más poblados del país, y que si no se procedía a la realización de la encuesta de forma telefónica no se hubiera podido recabar información sobre las consecuencias de la pandemia en el empleo. Las muestras de las ENEMDU usuales son basadas en un tipo de muestreo probabilístico, cuya selección de viviendas se realiza aleatoriamente, lo cual implica que los hogares escogidos en la ENEMDU telefónica, de igual manera, estuvieron basados en una selección probabilística (INEC, 2020a).

Para calcular la informalidad, se ha utilizado la variable “Empleados en el sector informal” del INEC que se define como “aquellas personas que, durante el período de referencia, trabajaron en unidades de producción de menos de 100 trabajadores, que no tienen RUC¹ o RISE²”. Ecuador es un país en el que el sector informal a septiembre 2020 fue de 48.06% de la población económicamente activa (PEA). Guayaquil no difiere de esa tendencia, toda vez que el 44.22% de la PEA trabaja en dicho sector. Esto es un indicador clave para orientar política económica local, pues define al sector informal como fundamental para la reactivación económica.

El resultado de la métrica es: C

A	B	C	D	F
La informalidad es baja como proporción de la economía total de la ciudad (por ejemplo, por debajo del 20%).	La informalidad es relativamente baja como proporción de la economía de la ciudad (por ejemplo, 21-40%).	La informalidad es moderada (por ejemplo, 41-60%).	La informalidad es alta (por ejemplo, 61-80%).	La informalidad es muy alta (por encima del 80%).

c) Fortaleza de la economía pública:

Mide la participación de la producción de la economía pública en PIB.

Fortaleza de la economía pública calculada como la participación de la producción de la economía pública en el PIB. Los valores más altos indican un sector público más fuerte y un mayor potencial contra cíclico con respecto al sector privado de la economía local.

¹ Registro Único de Contribuyente, el cual es un indicador de pertenecer al sector formal.

² Régimen Impositivo Simplificado, es un régimen de inscripción voluntaria, que reemplaza el pago del IVA y del Impuesto a la Renta a través de cuotas mensuales y tiene por objeto mejorar la cultura tributaria en el país.

En términos generales, la fortaleza de la economía pública podría medirse conociendo la participación porcentual que tiene la "Administración pública" dentro del total de la economía, y comparando Guayaquil con respecto al país. Los datos más recientes encontrados en las Cuentas Nacionales del Ecuador a nivel cantonal (BCE, 2018a) indican que en Guayaquil la Administración Pública genera 1 069 233 miles de dólares del 2018 versus la Administración Pública a nivel nacional que concentra 7 049 732.

Cuadro 2
Guayaquil y Ecuador: participación porcentual en la administración pública
(en dólares)

Localidad/actividad en \$	Ecuador	Guayaquil
Administración pública	7 049 732	1 069 233
Economía total	99 955 953	21 082 272
Peso en la economía	7,05%	5,07%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco Central del Ecuador. Cuentas Regionales, 2018.

En Ecuador la administración pública concentra un 7,05% de la economía total del país mientras que en Guayaquil concentra un 5,07%. Esto indica que a nivel país existe la tendencia de que la administración pública registre un mayor valor agregado que en la ciudad.

El resultado de la métrica es: D

A	B	C	D	F
El sector público es grande en relación con la economía local (40% o más) y juega un papel importante.	El sector público es grande a mediano en relación con la economía local (20% - 40%) y juega un papel relativamente importante.	El sector público es mediano a pequeño en relación con la economía local (10% - 19%).	El sector público es pequeño en relación con la economía local (5% - 9%).	El sector público es muy pequeño en relación con la economía local (por debajo del 5%).

d) Concentración de impacto de COVID-19:

Mide el alcance del impacto de COVID-19

La concentración de impacto de COVID-19 está diseñada para medir el alcance del impacto de COVID-19 en varios sectores. Se mide como el índice de Herfindahl-Hirschman o como un índice de concentración simple basado en (a) participación porcentual de la producción o (b) participación porcentual del trabajo de cada sector económico.

Para ilustrar esta sección se cuenta con la data del Banco Central de Ecuador (BCE) que a nivel nacional reporta los montos de las industrias que conforman el Valor Agregado Bruto, lamentablemente no existen datos a nivel cantonal actualizados (los últimos fueron a 2018) pero a nivel nacional sí se encuentran reportados hasta el segundo semestre de 2020 (BNE, 2020a) y permiten apreciar el impacto del COVID-19.

Cuadro 3
Valor agregado bruto
(En miles de dólares)

Valor agregado bruto	I Trimestre 2019	I Trimestre 2020	II Trimestre 2019	II Trimestre 2020
Suma de todas las industrias (PIB)	17 970 651	17 627 306	18 009 165	15 709 655

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco Central de Ecuador (BCE), Cuentas Nacionales: Valor Agregado Bruto (VAB) por industria (PIB) 2019-2020.

Las actividades económicas relativas a la manufactura y la construcción son las más preponderante a nivel país, seguidas por la agricultura, el comercio, y detrás de ellas la acuicultura y pesca. Se observa el impacto de la pandemia en la economía ecuatoriana, al verse una baja en general en las actividades

económicas del Valor Agregado Bruto (VAB) por industria (PIB) en miles de dólares: entre el primero y segundo trimestre de 2020 versus 2019, año en el cual se habían reportado mayores valores. Este dato se puede usar como proxy para Guayaquil, toda vez que comparte con el resto del país las 4 actividades económicas más preponderantes de su economía local.

El resultado de la métrica es: A

A	B	C	D	F
El impacto de COVID-19 se distribuye más o menos uniformemente entre los sectores.	El impacto de COVID-19 en algunos sectores es ligeramente mayor que en otros.	El impacto de COVID-19 en algunos sectores es significativamente mayor que en otros.	El impacto de COVID-19 se concentra en solo unos pocos sectores (por ejemplo, 3-4).	El impacto de COVID-19 se concentra en solo unos pocos sectores (por ejemplo, 3-4).

Recuadro 4
Resumen de calificaciones por subindicador: RPI 1-1: diversidad de la economía local

Subindicador	Resultado	Calificación
Diversidad de productos de la ciudad	La economía de la ciudad tiene una baja concentración sectorial (por ejemplo, ningún sector tiene más del 20% del mercado).	A
Informalidad	La informalidad es moderada (por ejemplo, 41-60%).	C
Fortaleza de la economía pública	El sector público es pequeño en relación con la economía local (5%-9%).	D
Concentración de impacto de COVID-19	El impacto de COVID-19 se distribuye más o menos uniformemente entre los sectores.	A

Fuente: Elaboración propia utilizando la metodología del Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización. Urban economic recovery and resilience: Diagnostic and Planning Tool, 2021

2. Apertura e integración de mercados externos (RPI 1-2)

La apertura e integración a mercados externos busca medir la facilidad y dependencia con el mercado nacional e internacional.

a) Rango de cociente de ubicación:

Busca comparar la economía de la ciudad y la economía nacional.

Rango de cociente de ubicación basado en la comparación de la participación de las industrias urbanas con la participación nacional. Intenta comparar la economía de la ciudad y la economía nacional. Si ambos son muy similares en estructura, entonces se puede esperar razonablemente que la economía de la ciudad experimente el mismo impacto que la economía nacional durante una crisis.

Para responder a este punto del diagnóstico se ha analizado el VAB Cantonal de Guayaquil (BCE, 2018a) versus el del país (BCE, 2018b), y se ha procedido a clasificar los sectores en los que se concentra la mayor actividad económica. Como se puede ver en el siguiente cuadro, estos sectores corresponden a las primeras 6 actividades listadas a continuación:

Cuadro 4
Guayaquil: valor agregado bruto por sector cantonal

Valor agregado bruto por sector	Ecuador	Guayaquil
Manufactura	15 000 385	4 180 323
Actividades profesionales e inmobiliarias	12 735 841	3 191 290
Construcción	12 125 116	3 048 894
Comercio	10 163 509	2 831 120
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	9 626 014	1 595 073
Transporte, información y comunicaciones	7 505 941	1 202 445

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco Central del Ecuador - Cuentas Nacionales y Cuentas Regionales, 2018.

Se concluye que la economía de la ciudad guarda una relación similar con la economía nacional.

El resultado de la métrica es: C

A	B	C	D	F
La economía de la ciudad está estructurada de manera muy diferente a la economía nacional en términos sectoriales.	La economía de la ciudad está estructurada de forma algo diferente a la economía nacional en términos sectoriales.	La economía de la ciudad está estructurada de manera similar a la economía nacional.	La economía de la ciudad está débilmente equilibrada, similar a la economía nacional.	La economía de la ciudad refleja la economía nacional.

b) Apertura de la economía local:

Mide la dependencia de la economía de la ciudad de los mercados externos, mediante un índice de apertura comercial.

La apertura de la economía local está diseñada para medir la dependencia de la economía de la ciudad de los mercados externos. Se mide mediante el índice de apertura comercial calculado como la razón de la media aritmética de las exportaciones de mercancías (x) y las importaciones (m) al Producto Bruto de la Ciudad (Gross City Product - GCP por sus siglas en inglés PCG: $TOI = (1/2 (x_-(i, t) + m_-(i, t))) / \text{[[GCP]]}_-(i, t)$). Tanto los valores altos como bajos del índice son motivo de preocupación. Un valor alto (es decir, una economía menos expuesta y una mayor retención de la producción local) probablemente indique oportunidades perdidas de valor agregado fuera de la región, mientras que un valor bajo (una economía más abierta) implica una alta dependencia de los mercados externos, lo que puede plantear un problema grave cuando se interrumpen las cadenas de suministro regionales.

Según el Plan Estratégico de Competitividad, Emprendimiento e Innovación de la Municipalidad de Guayaquil, de su empresa pública (ÉPICO, 2020a), el circuito exportador es el fundamento de la economía de la ciudad de Guayaquil y de la región litoral en la que la ciudad se encuentra ubicada, en el sentido de ser el mayor generador de valor agregado, niveles altos de empleo y mayor productividad, así como el de mayor potencial de crecimiento.

La competitividad de los principales productos de exportación del Ecuador, de la provincia del Guayas y de la ciudad de Guayaquil, se fundamenta en la productividad, la eficiencia y la calidad, por las condiciones que impone una economía dolarizada y una legislación laboral fuerte. Además, ha demostrado una alta capacidad de mercadeo internacional construyendo una verdadera ventaja competitiva que es un capital invaluable para las empresas y para la región. Ecuador, siendo un país pequeño es el principal exportador de banano en el mundo, el segundo en camarón y langostino, y de los primeros en cacao en general y el primero en cacao de aroma. Buena parte de esto sucede en la región de Guayaquil.

El resultado de la métrica es: B

A	B	C	D	F
La economía de la ciudad está bien equilibrada entre los mercados internos y externos en términos de cadenas de valor y exportaciones / importaciones.	La economía de la ciudad está moderadamente equilibrada y depende más de los mercados externos.	La economía de la ciudad depende significativamente de los mercados externos para sus actividades económicas.	La economía de la ciudad depende en gran medida de los mercados externos para sus actividades económicas.	La economía de la ciudad está casi totalmente orientada a la exportación y depende de materiales importados.

Recuadro 5		
Resumen de calificaciones por subindicador: RPI 1-2: apertura e integración de mercados externos		
Subindicador	Resultado	Calificación
Rango de cociente de ubicación	La economía de la ciudad está estructurada de manera similar a la economía nacional.	C
Apertura de la economía local	La economía de la ciudad está moderadamente equilibrada y depende más de los mercados externos.	B

Fuente: Elaboración propia utilizando la metodología del Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización. Urban economic recovery and resilience: Diagnostic and Planning Tool, 2021.

3. Emprendimientos e innovación (RPI 1-3)

Esta variable busca medir el desempeño y desarrollo del emprendimiento y la innovación ya que un mayor nivel de emprendimiento indicaría la disposición de la población de tomar riesgos y nuevos retos.

Medir directamente el espíritu empresarial y la innovación es difícil debido al amplio alcance de este concepto, que incluye no solo el "espíritu emprendedor", difícil de medir, sino también nuevos productos, procesos y modelos comerciales. Además, las métricas utilizadas tradicionalmente para medir la innovación (p. Ej. Gasto en I + D como porcentaje de las ventas, número de proyectos de innovación iniciados, número de nuevos productos lanzados, crecimiento de ingresos / beneficios de nuevos productos, etc.) son difíciles o imposibles de determinar u obtener incluso a nivel nacional, y mucho menos a nivel de ciudad.

Esta herramienta utiliza un indicador medido a través de tres dimensiones proxy: creación de nuevas empresas (que refleja el espíritu emprendedor), tasa de digitalización de empresas (que refleja la participación de las empresas más innovadoras que también crean una infraestructura digital para empresas más convencionales) y acceso digital, que debería reflejar la facilidad para acceder a nuevas soluciones digitales (en términos de productos, procesos y negocios) tanto por parte de las empresas como de los clientes.

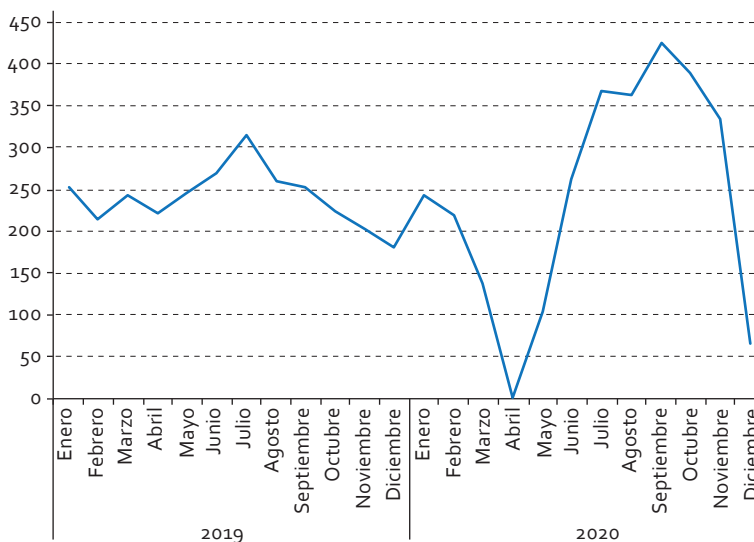
a) Creación de nuevos negocios:

Mide la proporción de las nuevas empresas creadas en el número total de empresas existentes (registradas). La creación de nuevas empresas sirve como proxy del espíritu empresarial, que es un indicador de la capacidad de adaptación y flexibilidad del sector privado.

Los niveles más altos de espíritu empresarial indican una disposición de la población a asumir nuevos desafíos. Si existen los datos relevantes, la creación de nuevas empresas se puede analizar más a fondo por sector y tamaño de la empresa para identificar las tendencias a más largo plazo y las tendencias de transformación estructural.

Como se puede ver, la tendencia de creación de nuevas empresas ha experimentado una variación en el 2020; en los meses de evolución de la pandemia los números bajaron, presentando una caída en marzo, abril y mayo, de los cuales sorprende abril con creación de cero empresas a nivel local. Sin embargo, se puede analizar un pico de creación de empresas nuevas en julio, agosto, septiembre, octubre y noviembre de 2020, experimentando una nueva baja en diciembre. La cantidad de empresas constituidas proviene de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, y los datos han sido recogidos y filtrados para Guayaquil hasta el 6 de diciembre del 2020.

Gráfico 2
Guayaquil: nuevas empresas constituidas, 2019-2020



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros. 2019-2020.

El resultado de la métrica es: C

A	B	C	D	F
La creación de nuevas empresas como parte de las empresas existentes es alta y estable (o se acelera con el tiempo).	La creación de nuevas empresas como parte de las empresas existentes es de alta a media y estable (o se está acelerando).	La creación de nuevas empresas como parte de las empresas existentes es de media a baja e inestable (o se está desacelerando).	La creación de nuevas empresas como parte de las empresas existentes es baja e inestable (o se está desacelerando).	La creación de nuevas empresas como parte de las empresas existentes es muy baja (o inexistente) y se está desacelerando.

b) Tasa de digitalización empresarial:

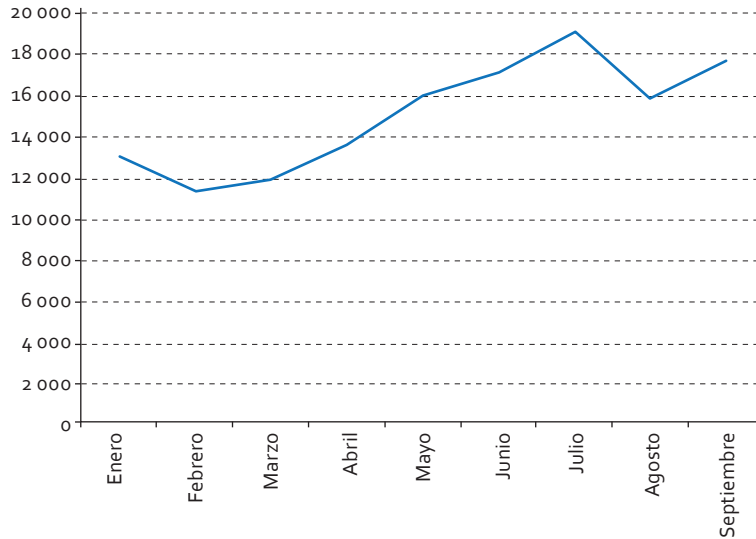
Se calcula como la media de los ratios de (a) empresas fintech y (b) empresas de comercio electrónico en el número total de empresas registradas en comparación con las respectivas acciones nacionales.

Las tasas de digitalización más altas implican un mayor potencial del sector privado de la ciudad para aprovechar las tecnologías digitales.

Una característica de una economía más orientada al uso de canales electrónicos es sin duda la creación de cuentas por internet o banca celular. Los datos de esta sección no se hallan a nivel cantonal pero sí a nivel país, y muestran una tendencia al alza en la creación de cuentas por medios virtuales, desde marzo hasta julio 2020, con una caída en agosto.

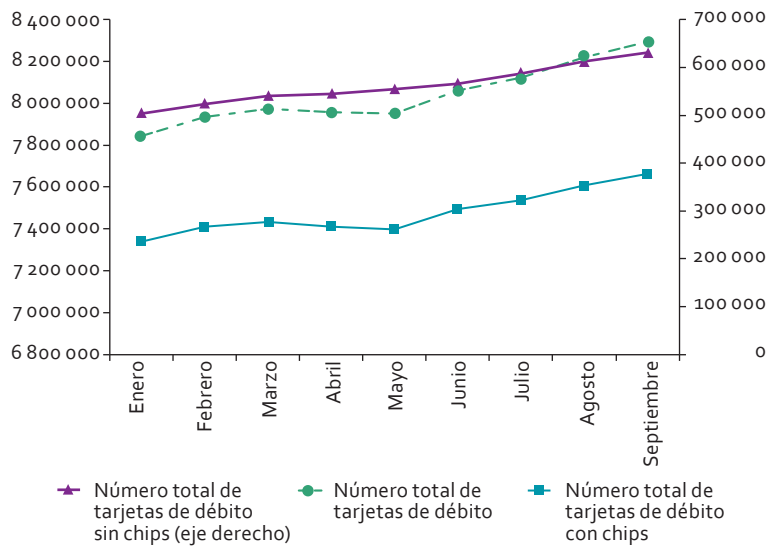
Otro indicador puede ser el número total de tarjetas de débito, que en Ecuador ha venido creciendo paulatinamente a lo largo de los meses de 2020, presentando una baja en los meses de la pandemia, específicamente abril y mayo de 2020. En el mes de junio se reactiva poco a poco la necesidad de la población de adquirir una tarjeta de débito y se mantiene de forma creciente hasta el momento. Debido a la pandemia, muchos lugares de venta de bienes y servicios, colocaron letreros que instan al uso de tarjetas de débito y crédito en lugar de efectivo, por los riesgos que implica el pago con billetes o monedas.

Gráfico 3
Ecuador: activación de cuentas por medio de Internet y banca celular, 2020



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Superintendencia de Bancos del Ecuador. Rendición de Cuentas 2020.

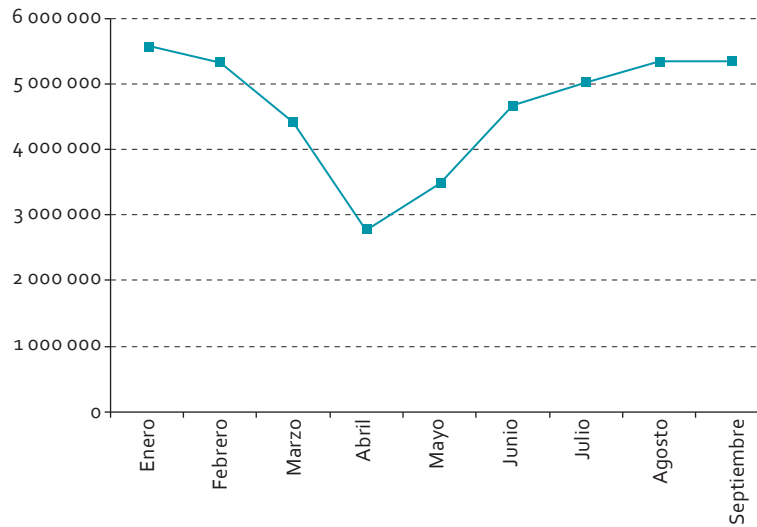
Gráfico 4
Número total de tarjetas de débito a nivel nacional, 2020



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Superintendencia de Bancos, Estadísticas de tarjetas de débito de enero a septiembre, 2020.

Como se puede apreciar en los gráficos, la digitalización de los servicios se expone claramente mediante la evolución de las transacciones de consumos con tarjeta de débito a nivel nacional. Si bien los meses de marzo, abril y mayo de 2020 muestran una disminución en el consumo con este medio para todos los bancos del sector financiero, se aprecia una recuperación a partir de junio que se estabiliza entre agosto y septiembre. Al momento no existen estadísticas disponibles para diciembre ni desagregadas para Guayaquil, pero se esperaría una tendencia al alta por las compras navideñas y de fin de año.

Gráfico 5
Evolución de consumos con tarjeta de débito a nivel nacional, 2020



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Superintendencia de Bancos, Estadísticas de tarjetas de débito de enero a septiembre, 2020.

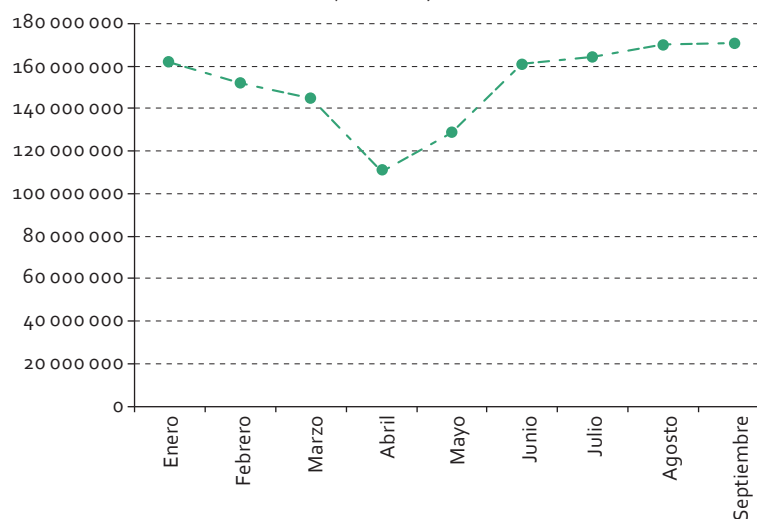
Como se puede ver en los siguientes gráficos, también existió una baja en la facturación total de las tarjetas de débito, durante los meses de marzo, abril y mayo de 2020³; la contracción de la facturación llegó a ser de 24% en abril 2020 comparada con el mes anterior, sin embargo, a partir de mayo 2020 se nota una recuperación.

Cuadro 5
Facturación total de las tarjetas de débito: marzo, abril y mayo de 2020

Meses/Total	Enero 2020	Febrero 2020	Marzo 2020	Abril 2020	Mayo 2020
Facturación total	\$161 715 308	\$151 663 577	\$145 045 894	\$110 220 056	\$128 771 271
Cambio porcentual		\$(6)	\$(4)	\$(24)	\$17

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Superintendencia de Bancos. Estadísticas de tarjetas de débito para marzo, abril y mayo, 2020.

Gráfico 6
Facturación total con tarjeta de débito, 2020
(En dólares)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Superintendencia de Bancos. Estadísticas de tarjetas de débito de enero a septiembre, 2020.

³ Los detalles de la Superintendencia de Bancos reportan bajas en la facturación del débito de todos los emisores del mercado durante los meses de marzo, abril y mayo 2020.

El resultado de la métrica es: B

A	B	C	D	F
Existe una gran cantidad de empresas FINTECH y de comercio electrónico; el comercio electrónico está muy extendido.	El número de empresas FINTECH y de comercio electrónico es de mediano a grande; el comercio electrónico es relativamente común.	El número de empresas FINTECH y de comercio electrónico es de mediano a pequeño; el comercio electrónico es relativamente poco común.	El número de empresas FINTECH y de comercio electrónico es pequeño; el comercio electrónico es poco común.	Muy pocas o ninguna empresa FINTECH y de comercio electrónico; el comercio electrónico no existe.

c) Acceso digital:

Mide el grado en que la población puede consumir los servicios digitales que ofrecen las empresas. Se calcula como un índice del promedio simple de (a) acceso a Internet y (b) cobertura de red móvil.

Si los datos a nivel de ciudad sobre el acceso a Internet y la cobertura de la red móvil no están disponibles, es posible utilizar el índice de conectividad móvil de la GSMA como un proxy para el acceso digital siempre que haya suficiente confianza en que la situación de la ciudad no es muy diferente de situación nacional.

La GSMA Intelligence, –fuente de referencia para datos, análisis y previsiones de los operadores móviles de todo el mundo– reporta que el 43% de las personas de Ecuador están conectadas a internet mientras que 49% están cubiertas pero no conectadas, y 9% no están cubiertas ni conectadas a la internet (GSMA, 2018).

Por otro lado se cuenta con los datos de la Encuesta Nacional Multipropósito de Hogares del Ecuador (INEC, 2019), realizada en diciembre 2019 por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). El universo de estudio de la encuesta multipropósito son personas de 5 y más años de edad, residentes en los hogares del Ecuador, exceptuando la población que reside en viviendas colectivas, viviendas flotantes y población indigente (sin techo)⁴. Se utiliza esta encuesta porque permite obtener datos de Guayaquil, y se puede comparar con el total de viviendas encuestadas a nivel nacional.

En base a la Encuesta Multipropósito se han tomado para esta sección las respuestas positivas a las preguntas de la base de datos: (i) ¿tiene teléfono celular activado? y (ii) ¿ha usado en los últimos 12 meses la computadora, desde cualquier lugar? o (iii) ¿ha usado en los últimos 12 meses el Internet, desde cualquier lugar? La respuesta positiva a la primera pregunta y a una de las dos siguientes, conforma el dato de las personas que usan Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs). Definimos “Porcentaje de personas que usan TICs”, como el número de personas mayores de 5 años de edad que utilizan tecnologías de la información y comunicación (TICs) expresado como porcentaje del total de personas del mismo rango etario.

Cuadro 6
Guayaquil y Ecuador: porcentaje de uso de tecnologías de la información y comunicación (TICs)

Acceso digital en 2019	
Porcentaje de personas que usan TIC, 2019	
Guayaquil	54,91%
Ecuador	46,87%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Nacional Multipropósito de Hogares del Ecuador, realizada en diciembre 2019 por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).

⁴ Esta encuesta utiliza el Algoritmo de generación de conglomerados para necesidades operativas, AGCNO, y se constituyó con 2.628 viviendas de Guayas.

De la misma Encuesta Multipropósito existe la base de datos llamada “equipamiento” que recoge datos del equipamiento de la vivienda. De ella se obtiene la variable “¿Tiene este hogar acceso a internet?” que es comparable a nivel cantonal y nacional, y en ella se puede observar una tendencia parecida a los resultados de acceso digital:

Cuadro 7
Guayaquil y Ecuador: porcentaje de viviendas con acceso a Internet, 2019

Porcentaje de viviendas con acceso a internet, 2019	
Guayaquil	55,71%
Ecuador	42,94%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Nacional Multipropósito de Hogares del Ecuador, realizada en diciembre 2019 por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).

Se puede concluir que la ciudad de Guayaquil cuenta con mayor acceso a internet, tanto a nivel poblacional como a nivel de equipamiento de viviendas, que el promedio nacional.

El resultado de la métrica es: C

A	B	C	D	F
El acceso a Internet es alto y la cobertura de la red móvil es universal, rápida y confiable (el índice GSMA es alto).	El acceso a Internet es de alto a medio y la cobertura de la red móvil es casi universal, relativamente rápida y confiable (índice GSMA 65-75).	El acceso a Internet es medio a bajo y la cobertura de la red móvil es irregular, no es lo suficientemente rápida y no es muy confiable (índice GSMA 50-65).	El acceso a Internet es bajo y la cobertura de la red móvil es irregular, algo lenta y poco confiable (índice GSMA 30-49).	Acceso a Internet muy limitado o inexistente y una red móvil irregular y poco confiable (o inexistente) (índice GSMA inferior a 30).

d) Entorno propicio para la innovación:

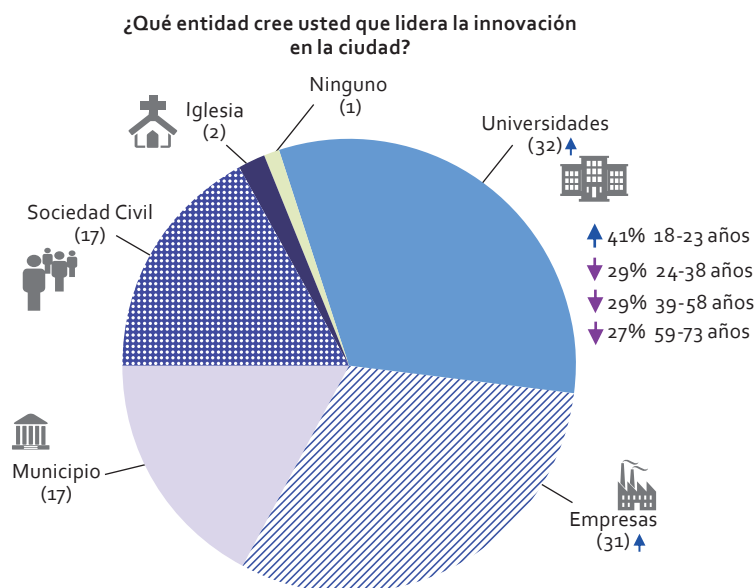
Mide la disponibilidad de datos de inversión relevantes, así como mecanismos de facilitación para inversores a nivel de ciudad.

Los mecanismos de facilitación pueden incluir instalaciones técnicas para respaldar el desarrollo de proyectos, las APP y las unidades de promoción de inversiones, así como incentivos financieros en forma de exenciones fiscales para los inversores.

Como una de las acciones post-COVID 19 el Municipio de Guayaquil aprobó una ordenanza que contiene un artículo de incentivos tributarios para ciertas actividades, entre esas la construcción, lo cual se permite una rebaja de hasta el 50% a los impuestos prediales siempre y cuando el proyecto inmobiliario haya sido aprobado por el Concejo Cantonal. Este beneficio lo reciben los compradores de todo proyecto de construcción de viviendas (casas o departamentos) a partir del 2021 pues se podrán beneficiar de la reducción del 50% del impuesto predial urbano por 10 años esto (Camposano, 2020). Esto trae un beneficio directo obviamente al comprador de esas tasas y también incentiva al mercado inmobiliario para que los promotores de vivienda construyan para recuperar la oferta inmobiliaria. Se ve a la construcción como uno de los ejes de reactivación económica, dada la importancia que tiene esta actividad en el valor agregado bruto de la ciudad.

En cuanto a entorno propicio para la inversión e innovación, la empresa pública ÉPICO realizó un estudio diagnóstico, en el que detectó lo siguiente:

Gráfico 7
Resultados encuesta: entidades líderes en la innovación de la ciudad
 (En porcentajes)



Fuente: Extraído del informe: Investigación sobre atributos de cultura ciudadana para el fomento de la actividad emprendedora, la innovación y la competitividad por parte de Épico E.P. realizado por la Empresa Pública Municipal para la Gestión y la Innovación de Guayaquil. (EPICO, 2020b).

Con esta investigación se identifica a las Universidades como los líderes en el tema innovación, seguidos de las empresas. Esta información es valiosa para actores externos que ven en el Ecuador una oportunidad para investigar e innovar con aliados como las universidades. Se debe reconocer que el mismo Municipio es un actor que impulsa la innovación, por medio de ÉPICO que es el ente creado para este fin desde 2019. El trabajo de ÉPICO se caracteriza por haber logrado alianzas con actores nacionales e internacionales, y por dar acompañamiento y asistencia técnica a negocios de la ciudad, que estén en distintas etapas.

Existen estos medios para apoyar a la innovación y el emprendimiento, lo que falta es la conexión más concreta con el sector financiero, para que también exista apoyo prioritario en cuanto a préstamos para estas innovaciones.

El resultado de la métrica es: C

A	B	C	D	F
Ecosistema integral para el apoyo a la innovación con diferentes instalaciones financieras y técnicas en pleno funcionamiento para respaldar innovaciones en las diferentes etapas del ciclo de vida.	Gran ecosistema para el apoyo a la innovación con diferentes instalaciones financieras y técnicas en su mayoría operativas para respaldar las innovaciones en las diferentes etapas del ciclo de vida.	Ecosistema mediano para el apoyo a la innovación con algunas instalaciones financieras y técnicas operativas para respaldar innovaciones en las diferentes etapas del ciclo de vida.	Pequeño ecosistema para el apoyo a la innovación con muy pocas instalaciones financieras y técnicas en pleno funcionamiento para respaldar innovaciones en algunas etapas del ciclo de vida.	Ecosistema muy pequeño o inexistente para apoyo a la innovación.

Recuadro 6
Resumen de calificaciones por subindicador: RPI 1-3: emprendimiento e innovación

Subindicador	Resultado	Calificación
Creación de nuevos negocios	La creación de nuevas empresas como parte de las empresas existentes es de media a baja e inestable (o se está desacelerando).	C
Tasa de digitalización empresarial	El número de empresas FINTECH y de comercio electrónico es de mediano a grande; el comercio electrónico es relativamente común.	B
Acceso digital	El acceso a Internet es medio a bajo y la cobertura de la red móvil es irregular, no es lo suficientemente rápida y no es muy confiable (índice GSMA 50-65).	C
Entorno propicio para la innovación	Ecosistema mediano para el apoyo a la innovación con algunas instalaciones financieras y técnicas operativas para respaldar innovaciones en las diferentes etapas del ciclo de vida.	C

Fuente: Elaboración propia utilizando la metodología del Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, Urban economic recovery and resilience: Diagnostic and Planning Tool, 2021.

4. Productividad, capacidad económica y financiera (RPI 1-4)

La productividad y capacidad económica y financiera busca medir la relación directa y el impacto que genera la gestión financiera en la productividad.

a) Productividad empresarial:

Se calcula como la relación entre la productividad laboral media de la ciudad y la productividad nacional media, medida como la producción en términos monetarios por trabajador.

Esta medida posiciona a la ciudad en relación con la economía nacional indicando su potencial ventaja o desventaja.

Para el cálculo de esta variable se utilizaron datos del Directorio de Empresas del INEC, que reporta las ventas por empresa (medidas en dólares) y el número de empleados. El Directorio de Empresas y Establecimientos (DIEE) registra las empresas y establecimientos del sector formal de la economía, sean sociedades con o sin fines de lucro, personas naturales obligadas o no a llevar contabilidad e instituciones educativas públicas y físico misionales. Además, está actualizado a 2019 y posee una cobertura a nivel nacional que puede ser desagregada a nivel cantonal, lo cual cumple con el objetivo de este estudio.

Cuadro 8
Guayaquil y Ecuador: indicador de productividad empresarial, 2019

Productividad empresarial, 2019	
\$Ventas/empleador Guayaquil	88 561,46
\$Ventas/empleador Ecuador	75 350,98
Proporción	1,18

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Directorio de Empresas y Establecimientos (DIEE) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), 2019.

El indicador de productividad (Ventas \$/Número de empleados) da como resultado en Guayaquil un valor de \$88 561,46 y en Ecuador \$75 350,98 en 2019, lo cual lleva a concluir que Guayaquil tiene una mayor productividad que la media del país.

A	B	C	D	F
La productividad de las empresas locales es significativamente más alta a la productividad nacional.	La productividad de las empresas locales es algo más alta a la productividad nacional.	La productividad de las empresas locales está al mismo nivel de la productividad nacional.	La productividad de las empresas locales es algo más baja a la productividad nacional.	La productividad de las empresas locales es significativamente menor a la productividad nacional.

b) Cuota de empresas con acceso a la red eléctrica:

Mide la proporción de empresas con acceso a suministro eléctrico.

Proporción de empresas con acceso a cualquier medio de suministro eléctrico y / o cuota de empresas con acceso a la red eléctrica calculada como proporción de las empresas registradas (o todas las empresas si los datos están disponibles) del número total de empresas.

Para analizar esta variable se propone un proxy que es la cobertura de suministro eléctrico en las viviendas de Guayaquil y del país. Esto debido a que no existe una data específica que recoja cuántas empresas cuentan con cobertura de energía eléctrica, y también muchas empresas de la ciudad de Guayaquil operan en los límites urbanos, por tanto, se estima que el proxy sea bastante acercado a la realidad.

Para el cálculo de este indicador se utiliza la Sección Datos de la Vivienda y Hogar de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) 2019, que se realiza por muestreo probabilístico y su universo de estudio son personas de 5 y más años de edad, residentes en los hogares del Ecuador, exceptuando la población que reside en viviendas colectivas, viviendas flotantes y sectores con población indigente (ENEMDU, 2019c). Su cobertura es a nivel nacional⁵ y registra datos por cantón útiles para el diagnóstico de Guayaquil.

Cuadro 9
Guayaquil y Ecuador: porcentaje de viviendas que cuentan con servicio de alumbrado público, 2019

Porcentaje de viviendas que cuentan con servicio de alumbrado público	
Guayaquil	99,69%
Ecuador	97,83%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) Sección Datos de la Vivienda y Hogar 2019. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).

Ecuador es un país con una alta cobertura de alumbrado eléctrico, llegando el 97,83% de las viviendas urbanas a tener este servicio. Al comparar los datos de Guayaquil, 99,67% versus los datos de Ecuador, se puede ver que la cobertura en la ciudad es aún mayor, por lo que se puede concluir que en esta variable se desempeña mejor que el promedio nacional.

El resultado de la métrica es: B

A	B	C	D	F
El acceso a la electricidad es universal a través de la conexión a la red.	Todas las empresas tienen acceso a la electricidad, la mayoría de ellas a través de la conexión a la red.	Muchas empresas tienen acceso a la electricidad, al menos 75% a través de la conexión a la red.	Al menos la mitad de las empresas tienen acceso a la electricidad de la red.	Solo algunas empresas tienen acceso a la red eléctrica.

⁵ A excepción de Galápagos.

c) **Acceso a financiamiento asequible:**

El acceso a financiamiento asequible busca medir la asequibilidad del financiamiento midiendo el diferencial entre las tasas promedio de préstamos comerciales para pequeñas y medianas empresas y el financiamiento concesional promedio ofrecido por las instituciones financieras de desarrollo (IFD) nacionales.

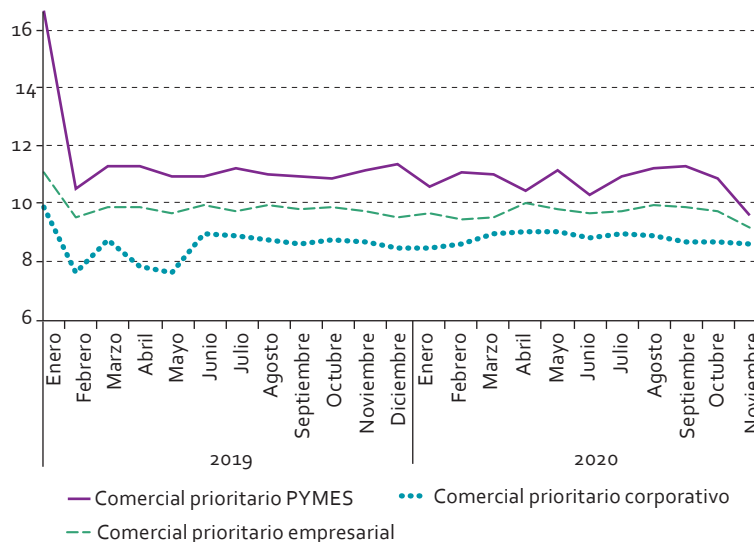
El margen se calcula como la diferencia entre el costo de los préstamos comerciales y los préstamos en condiciones favorables. Por definición, la diferencia siempre es positiva. Un margen de 10 puntos porcentuales o más indica un alto costo de los préstamos comerciales y, por lo tanto, el acceso limitado de las empresas comerciales a una financiación asequible.

En la Resolución No. 503-2020-G del 22 de septiembre de 2020, la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera norma los segmentos de crédito del entorno financiero y fija las tasas de interés máxima por segmento. Esto, en concordancia con la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19 que determina que la Junta viabilizará el proceso que permita la revisión de tasas de interés para todos los segmentos de crédito durante los años 2020 y 2021.

A la vez, es interesante que esta Resolución 603 aparece en la pandemia, pero es resultado de una reflexión de la política financiera, pues explica en sus considerandos que el sistema de tasas de interés vigente habría originado una mayor exclusión financiera, y que la fijación de las tasas de interés máxima ha generado una baja competencia entre las entidades financieras, provocando una falta de diferenciación de sus estrategias comerciales. La misma Resolución agrega además que el "sistema es inapropiado y distorsionador", e insta a que hasta que se den las condiciones para contar con tasas de interés flexibles, se necesita definir una política de gestión de tasas de interés que contenga aspectos técnicos y que a la vez se ajuste a la realidad del mercado. La Resolución 603 modifica las tasas de interés a fin de garantizar la inclusión financiera, protegiendo a los clientes de las operaciones otorgadas en el mercado informal y salvaguardando la estabilidad del entorno financiero.

A continuación, este documento desglosará los datos de las tasas de interés con que se otorgaron diferentes tipos de crédito en Ecuador, para ilustrar el comportamiento del sector financiero y económico durante la pandemia.

Gráfico 8
Tasas de interés de bancos por tipo de crédito, 2019-2020
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco Central del Ecuador 2019-2020.

Cuadro 10
Promedio de las tasas de interés para distintos tipos de créditos por parte
de las entidades financieras, 2019 y 2020

Período/ segmentos	Promedio tasa de interés para créditos (enero-nov. 2019)				Promedio tasa de interés para créditos (enero-nov.) 2020			
	Bancos	Sector financiero de la EPS	Mutualistas	Entorno financiero público	Bancos	Sector financiero de la EPS	Mutualistas	Entorno financiero público
Comercial prioritario corporativo	8,65	9,09	9,02	9,12	8,88	9,12	9,05	9,18
Comercial prioritario empresarial	10,01	10,06	10,11	9,78	9,77	10,13	9,99	9,42
Comercial prioritario PYMES	11,62	11,64	11,63	9,54	10,87	11,60	11,14	9,99

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco Central del Ecuador 2019-2020.

Como se puede observar en la tabla previa, las tasas en sombreado naranja son las que aumentaron en 2020 en comparación con 2019, y las de sombreado azul son las tasas que disminuyeron. Podría decirse que para el crédito "comercial prioritario corporativo" las tasas de interés aumentaron en 2020 por parte de todos los tipos de instituciones financieras del Ecuador (bancos, sector financiero de la Economía Popular y Solidaria, Mutualistas y Sistema Financiero Público). Para el caso de crédito "comercial prioritario empresarial" las tasas de bancos, mutualistas y las del entorno financiero público disminuyeron más las del sector financiero de la EPS aumentaron. Finalmente, el crédito prioritario para PYMES gozó de unas menores tasas de interés tanto en bancos, como en el sector financiero y las mutualistas, sin embargo, las tasas que cobra el sector público financiero aumentaron en comparación con el 2020. Debe notarse también que de las 3 tasas que maneja el sector público financiero, la tasa para crédito Comercial Prioritario PYMES (9.99%) es la tasa más alta de entre los 3 tipos de crédito que financió el sector público ecuatoriano tanto en 2019 como en 2020, pero manteniéndose dentro de lo estipulado por la Ley.

El crédito a PYMES con la tasa más alta, es el del sector financiero de la Economía Popular y Solidaria, que tiene tasa de 11.60% y al compararlo con el entorno financiero público que tiene una tasa de 9.99% se obtiene un diferencial muy bajo de 1.61%.

El resultado de la métrica es: D

A	B	C	D	F
El crédito comercial para las Pymes está fácilmente disponible y el margen es muy pequeño.	Se dispone de crédito comercial para Pymes y el margen es pequeño (por ejemplo, inferior al 5%).	El crédito comercial para las Pymes no está disponible fácilmente y el diferencial es superior al 5%.	El crédito comercial a las Pymes es difícil de obtener y el diferencial se sitúa entre el 5% y el 10%.	El crédito comercial a las Pymes es muy difícil / imposible de obtener y el diferencial está por encima del 10%.

d) Tasa de fracaso empresarial inducida por COVID-19:

Indica la proporción de empresas que detuvieron sus operaciones después del inicio de la pandemia en 2020 y no las han reducido desde entonces.

Información no disponible.

Recuadro 7
Resumen de calificaciones por subindicador: RPI 1-4: productividad, capacidad económica y financiera

Subindicador	Resultado	Calificación
Productividad empresarial	La productividad de las empresas locales es significativamente más alta a la productividad nacional.	A
Cuota de empresas con acceso a la red eléctrica	Todas las empresas tienen acceso a la electricidad, la mayoría de ellas a través de la conexión a la red.	B
Acceso a financiamiento asequible	El crédito comercial a las Pymes es difícil de obtener y el diferencial se sitúa entre el 5% y el 10%.	D
Tasa de fracaso empresarial inducida por COVID-19	ND	ND

Fuente: Elaboración propia utilizando la metodología del Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, Urban economic recovery and resilience: Diagnostic and Planning Tool, 2021.

B. Resiliencia del mercado laboral local

La resiliencia del mercado laboral se entiende como la capacidad del mercado laboral para reasignar recursos y ajustar los patrones y comportamientos del empleo en respuesta a shocks internos y externos. Se caracteriza por tres características esenciales: flexibilidad, movilidad y grado de protección social (este último indica la capacidad de retener y preservar la fuerza laboral en buena forma en condiciones adversas cuando ni la flexibilidad ni la movilidad pueden contrarrestar las tendencias negativas en los mercados).

Recuadro 8
Resumen de calificaciones resiliencia del mercado laboral local

	RPI 2-1: flexibilidad del mercado laboral	C	B	D	C	
		Diversidad del empleo	Relación población / empleo	Desempleo inducido por COVID-19		
Mercado laboral local	RPI 2-2: movilidad laboral	D	-	F	D	
		Movilidad laboral ocupacional	Disponibilidad de programas de (re) formación de trabajadores	Movilidad laboral geográfica		Proporción media de presupuesto familiar destinado a vivienda de alquiler
	RPI 2-3: protección social del trabajo	B	D	C	B	C
		Tasa de desempleo	Desempleados que reciben prestaciones por desempleo	Tasa de empleo informal	Gasto municipal en protección social	

Fuente: Elaboración propia utilizando la metodología del Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, Urban economic recovery and resilience: Diagnostic and Planning Tool, 2021.

1. Flexibilidad del mercado la boral (RPI 2-1)

La flexibilidad del mercado laboral es la capacidad que tiene la ciudad de distribuir el empleo en distintos sectores económicos.

a) Diversidad del empleo:

Calculado como la concentración laboral por sector utilizando el índice de Herfindahl-Hirschman, que se utiliza la distribución del empleo de la ciudad por sector y sumando los cuadrados de los porcentajes de cada sector económico.

La última actualización del Directorio de Empresas del INEC fue en 2019 y permite analizar la generación de empleo por sector económico a nivel país y ciudad. El empleo registrado se define como el número de personas en edad de trabajar que, en el mes de referencia, realizaron una actividad para producir bienes o prestar servicios a cambio de una remuneración o beneficios, y que se encuentran registradas en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) (Garzón, Rivadeneira, 2017). Aplicando los cálculos para el índice Herfindahl-Hirschman, se logra obtener la cuota o aporte de cada sector al empleo total del país y de la ciudad, y elevarla al cuadrado.

Cuadro 11
Guayaquil: número de empleos según sector económico,
cálculos para el índice Herfindahl-Hirschman

Sector económico	Número de empleos	Cuota (en porcentaje)	Cuota ²
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	18 474	6,84	46,76
Comercio	78 210	28,95	838,12
Construcción	5 174	1,92	3,67
Explotación de minas y canteras	99	0,04	0,00
Industrias manufactureras	53 512	19,81	392,36
Servicios	114 683	42,45	1 802,11
Total	270 152	IHH(Suma):	3 083,03

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Directorio de Empresas y Establecimientos (DIEE) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), 2019.

Cuadro 12
Ecuador: número de empleos según sector económico,
cálculos para el índice Herfindahl-Hirschman

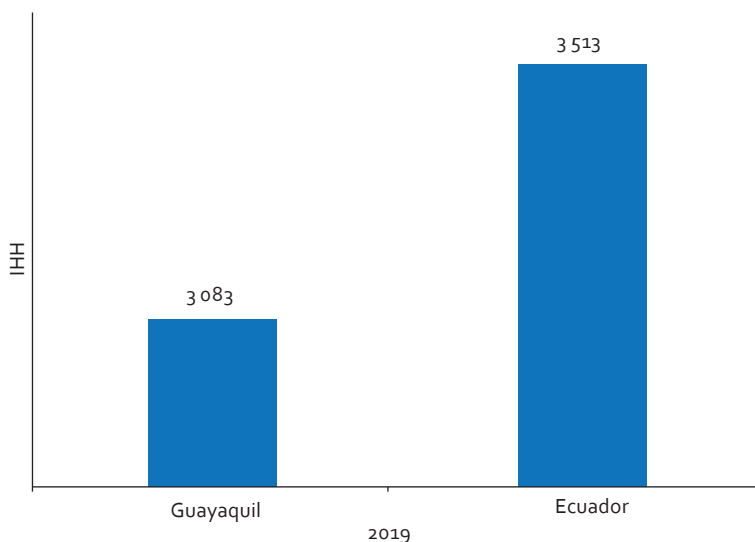
Sector económico	Número de empleos	Cuota (en porcentaje)	Cuota ²
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	40 228	3,90	15,18
Comercio	246 484	23,88	570,04
Construcción	18 485	1,79	3,21
Explotación de minas y canteras	6 110	0,59	0,35
Industrias manufactureras	199 837	19,36	374,70
Servicios	521 225	50,49	2 549,06
Total	1 032 369	IHH(Suma):	3 512,54

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del del Directorio de Empresas y Establecimientos (DIEE) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), 2019.

La interpretación es que el índice Herfindahl-Hirschman se encuentra entre $0 \leq IHH \leq 10$ mil, indicando que existe competitividad/diversidad empleo $IHH \leq 1000$; no competitividad/no diversidad de empleo $IHH > 1800$. En este caso, tanto en Ecuador como en Guayaquil, el sector de "Servicios" lidera la

concentración/cuota de empleos, con indicadores de 3083 y 3512 respectivamente, pues a nivel nacional concentra el 42.45% de empleos y en Guayaquil concentra el 50.49%. En cuanto al análisis de 2020 no se han generado las estadísticas respectivas sin embargo no existe evidencia que indique cambios en las tendencias del mercado a emplear más personas en otros sectores económicos, por tanto, se podría decir que el sector de servicios sigue siendo el que más empleo genera y por tanto se puede concluir que existe una baja diversidad de empleo en la ciudad.

Gráfico 9
Guayaquil y Ecuador: diversidad del empleo por sector según índice Herfindahl-Hirschman



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del del Directorio de Empresas y Establecimientos (DIEE) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), 2019.

El resultado de la métrica es: C

A	B	C	D	F
La economía de la ciudad tiene una baja concentración laboral por sector (por ejemplo, ningún sector tiene más del 20% del mercado laboral).	La economía de la ciudad tiene una concentración laboral de baja a media por sector.	La economía de la ciudad tiene una concentración laboral de media a alta por sector.	La economía de la ciudad tiene una alta concentración laboral por sector.	La economía de la ciudad tiene una concentración laboral muy alta por sector (dominada por solo uno o dos sectores).

b) Relación población / empleo:

Evalúa el desempeño de la ciudad en la captación de mercados locales, así como para evaluar el nivel de dependencia relativa de una industria en particular.

La relación P / E representa una medida simple de la oferta y la demanda regionales. Cuando se comparan las proporciones locales con las nacionales, se puede determinar si se está satisfaciendo o no la demanda local, si existen oportunidades de expansión local o si el área está importando demanda de las regiones circundantes. Además, una relación P / E que es relativamente pequeña (es decir, altos niveles de empleo dada la población de la ciudad) indica niveles más altos de dependencia de industrias específicas.

Según la ENEMDU el empleo adecuado/pleno es "una condición en la cual las personas satisfacen condiciones laborales mínimas, desde un punto de vista normativo, y los conforman aquellas personas con empleo que, durante la semana de referencia trabajan igual o más de 40 horas y que, en el mes anterior al levantamiento de la encuesta, percibieron ingresos laborales iguales o superiores al salario mínimo,

independientemente del deseo y la disponibilidad de trabajar horas adicionales. También forman parte de esta categoría, las personas con empleo que, durante la semana de referencia, trabajan menos de 40 horas a la semana; que en el mes anterior al levantamiento de la encuesta percibieron ingresos laborales mensuales iguales o superiores al salario mínimo, pero no desean trabajar horas adicionales” (INEC, 2020a).

Para llenar este indicador se utiliza una variable proxy construida para el efecto. Esta considera el valor de empleo adecuado/pleno a nivel país y a nivel de Guayaquil que reporta la ENEMDU, y lo divide para el total de población en la muestra de ENEMDU a nivel país y Guayaquil respectivamente, para obtener los resultados y proceder a realizar el análisis comparativo.

Cuadro 13
Guayaquil y Ecuador: proporción de empleo adecuado/pleno

Locación/periodo	Población/empleo			
	Junio-2019	Septiembre-2019	Junio-2020	Septiembre-2020
Guayaquil	3,798	3,89	11,715	4,759
Ecuador	5,236	5,12	11,667	6,592

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) 2019. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).

Los resultados de la operación dejan como evidencia unos valores que aumentan en 2020, indicando que ha existido una reducción de personas con empleo sobre todo en el trimestre abril-mayo-junio 2020, en el que se recogió la ENEMDU del segundo trimestre del 2020. En septiembre han mejorado las condiciones a nivel ciudad y país, sin embargo, el indicador continúa siendo más elevado que en 2019. Si bien Guayaquil tiene un alto indicador en junio 2020, superior a la media del país y que por tanto indica menos empleo que en el resto del territorio ecuatoriano, es el único valor que en la tendencia es más elevado, dado que tanto antes como después del trimestre abril-junio 2020 su indicador de población/empleo es más bajo. Estas consideraciones sirven para decir que Guayaquil es una ciudad que se recupera de los golpes económicos y que, en indicadores como el presente, muestra su resiliencia económica urbana.

Adicionalmente se debe decir que, durante la pandemia, la aprobación de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del Covid-19 trajo consigo medidas para apoyar la sostenibilidad del empleo. Para esto, ofreció la posibilidad de realizar “acuerdos de preservación de fuentes de trabajo” mediante los cuales, los trabajadores y empleadores pueden modificar las condiciones económicas de la relación laboral con la finalidad de preservar las fuentes de trabajo y garantizar la estabilidad de los trabajadores. Se reglamentó que los acuerdos no podrán modificar el salario básico unificado o los salarios sectoriales determinados para jornada completa o su proporcionalidad en caso de jornadas reducidas. Los acuerdos deben ser bilaterales y directos entre cada trabajador y el empleador, y se exponen en la referida ley las condiciones mínimas para la validez de los acuerdos.

El resultado de la métrica es: B

A	B	C	D	F
La relación población-empleo es baja; la tasa de empleo de la ciudad está por encima de la tasa de empleo nacional.	La relación población-empleo es de baja a media; la tasa de empleo de la ciudad es superior o igual a la tasa de empleo nacional.	La relación población-empleo es de media a alta; la tasa de empleo de la ciudad es igual o inferior a la tasa de empleo nacional.	La relación población-empleo es alta; la tasa de empleo de la ciudad está por debajo de la tasa de empleo nacional.	La relación población-empleo es muy alta; la tasa de empleo de la ciudad está muy por debajo de la tasa de empleo nacional.

c) Desempleo inducido por COVID-19:

Mide la cantidad de trabajadores como porcentaje de la fuerza laboral total anterior a COVID-19 que han perdido sus trabajos como resultado de COVID-19 y que no han reanudado su trabajo (encontraron un nuevo trabajo) desde entonces.

Este indicador demuestra la capacidad del mercado laboral para absorber el impacto económico.

ENEMDU mayo-junio 2020 consultó los motivos por los cuales las personas han dejado de trabajar, y luego agregó la pregunta "¿Esta razón está relacionada a la emergencia sanitaria COVID 19?".

Cuadro 14
Porcentaje de desempleados que dejaron de trabajar por motivos relacionados al COVID-19

Porcentaje de desempleados que dejaron de trabajar por motivos relacionados al COVID-19	
Guayaquil	37,50%
Ecuador	42,68%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Empleo y Subempleo (ENEMDU TELEFONICA), mayo-junio 2020 Mercado Laboral. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).

Se aplica el cálculo de personas desempleadas por alguna causa relacionada a la pandemia, dividido para el total de desempleados. No existen al momento datos de si esas personas volvieron a ser reintegradas a la masa laboral, pero se puede hacer un análisis de la reincorporación de las personas al sector productivo refiriéndonos a las tasas de empleo y desempleo antes y después de la pandemia.

El resultado de la métrica es: D

A	B	C	D	F
El desempleo inducido por COVID-19 es insignificante (por debajo del 5%).	El desempleo inducido por COVID-19 es de bajo a moderado.	El desempleo inducido por COVID-19 es moderado (por debajo de 15%).	El desempleo inducido por COVID-19 es de moderado a alto (hasta 25%).	El desempleo inducido por COVID-19 es de alto (sobre el 25%).

Recuadro 9
Resumen de calificaciones por subindicador: RPI 2-1: flexibilidad del mercado laboral

Subindicador	Resultado	Calificación
Diversidad del empleo	La economía de la ciudad tiene una concentración laboral de media a alta por sector.	C
Relación población / empleo	La relación población-empleo es de baja a media; la tasa de empleo de la ciudad es superior o igual a la tasa de empleo nacional.	B
Desempleo inducido por COVID-19	El desempleo inducido por COVID-19 es de moderado a alto (hasta 25%).	D

Fuente: Elaboración propia utilizando la metodología del Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, Urban economic recovery and resilience: Diagnostic and Planning Tool, 2021.

2. Movilidad laboral (RPI 2-1)

a) Movilidad laboral ocupacional:

Mide la capacidad de los trabajadores para cambiar de campo profesional a fin de encontrar un empleo remunerado o satisfacer las necesidades laborales.

El índice de Shorrocks se puede utilizar como una medida resumida de la movilidad del mercado laboral (si los datos a nivel de ciudad están disponibles). Captura la probabilidad de moverse entre los tres estados del mercado laboral (empleo, desempleo e inactividad) entre el período actual y el anterior. El índice está acotado entre cero y uno, donde un valor de cero implica una probabilidad cero de abandonar

cualquier estado del mercado laboral (es decir, sin movilidad) y un valor de uno implica movilidad total. (Sin embargo, es muy poco probable que los datos requeridos estén disponibles a nivel de ciudad y, por lo tanto, esta dimensión en particular puede omitirse).

Este indicador se construye a partir de la encuesta ENEMDU Personas de 2019 y 2020. Corresponde a las gestiones que la persona o personas entrevistadas pueden ejecutar en procura de cambiar la situación actual de su trabajo, e incluye las opciones: (i) buscar más trabajo, (ii) registro en agencia de empleo, (iii) presentar solicitud a otros empleadores, (iv) pedir ayuda a amigos o familiares, (v) buscar terreno, edificio, propia empresa, (vi) conseguir recursos financieros adicionales. Se registran las respuestas positivas y se divide para el total de personas empleadas que forman parte de la muestra de ENEMDU. Se pudo sondear este indicador hasta junio 2020 (ENEMDU telefónica) pero no fue posible realizarlo en septiembre 2020 pues la pregunta que conforma el numerador fue omitida.

Cuadro 15
Porcentaje de personas que realizaron gestión para cambiar la situación actual de trabajo

Porcentaje de personas que realizaron gestión para cambiar la situación actual de trabajo				
Localidad/período	Junio-2019	Septiembre-2019	Junio-2020	Septiembre-2020 ^a
Guayaquil	19,21	22,01	28,54	
Ecuador	13,73	14,18	18,34	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) jun 2019 a jun 2020. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).

^a Esta variable se omitió en ENEMDU 09-2020.

Este indicador muestra la disponibilidad de las personas empleadas a moverse a otros empleos, y como se puede ver en la tabla, en los 3 periodos sondeados, Guayaquil reporta un porcentaje mayor que el dato promedio del país. Esto implicaría que, en Guayaquil en el mes de junio 2020, 28,54% de las personas empleadas realizaron gestiones para cambiar su situación de trabajo actual. Este indicador no es precisamente el tipo de indicador que busca el diagnóstico al hablar de movilidad entre los estados del empleo, desempleo e inactividad, pero sí indica una predisposición al cambio de ocupación que podría considerarse como un proxy de movilidad laboral.

El resultado de la métrica es: D

A	B	C	D	F
El índice es muy alto.	El índice es alto.	El índice es moderado.	El índice es bajo.	El índice es muy bajo.

b) Movilidad laboral geográfica:

Mide cualitativamente la capacidad de los trabajadores dentro de una economía específica de reubicarse para encontrar un empleo nuevo o mejor. Es una medida de la accesibilidad de la ciudad para los trabajadores que vienen del exterior (incluida la disponibilidad de transporte y la proximidad de las áreas de reserva laboral).

El proxy sugerido para este indicador es la relación entre la población de la ciudad durante el día y la población durante la noche (tasa de viajeros). Aunque no todos los visitantes diurnos son trabajadores, la mayoría lo son y, por lo tanto, esta es una buena medida del movimiento de la mano de obra externa.

Información no disponible.

c) Proporción media de presupuesto familiar destinado a vivienda de alquiler:

Se utiliza como una aproximación para medir la movilidad laboral geográfica. Una mayor proporción de los ingresos de un hogar que se gastan en viviendas de alquiler (una opción más común

para los trabajadores migrantes) es una barrera significativa para el movimiento laboral hacia las áreas urbanas.

El ingreso promedio de alquiler debe reflejar un promedio de toda la ciudad dentro del sector de la vivienda formal (categorías públicas y privadas); se calcula como la tasa promedio anual de alquiler de vivienda (excluyendo los servicios públicos) dividida por el ingreso familiar anual promedio.

Este dato se obtuvo de la Encuesta Nacional de Alquiler del 2013, pues es el dato más cercano a la fecha:

Cuadro 16
Promedio de pago mensual por arriendo de la vivienda
(En dólares)

Promedio de pago mensual por arriendo de la vivienda	
Guayaquil	144,65
Ecuador	149,77

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Alquiler del 2013. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).

Cuadro 17
Estimaciones sobre el precio de alquiler de vivienda
y salario básico unificado al 2013

	Promedio pago mensual por arriendo de la vivienda (2013)	Salario básico unificado al 2013	Porcentaje del gasto en alquiler como parte del total del ingreso
Individuo	144,65	318	45%
Pareja	144,65	636	23%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Alquiler del 2013. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).

Analizando los datos precedentes, se podría decir que las personas en promedio utilizaron el 45% de su salario básico unificado a 2013 para pagar el alquiler mensual de una vivienda. Se debe considerar que en caso de hogares compuestas por una pareja en la que ambos son parte de la PEA, el ingreso se duplicaría y el porcentaje del ingreso usado por alquiler se estimaría en 23%. En este caso, en 2013 las familias Guayaquileñas unipersonales y las compuestas por parejas gastan entre el 23% y el 45% de su ingreso en alquiler.

Para efectos de este diagnóstico se asigna una categoría promedio indicando que “el gasto promedio de vivienda en alquiler es muy alto (más del 35% de los ingresos del hogar)”.

El resultado de la métrica es: F

A	B	C	D	F
El gasto promedio de vivienda en alquiler es bajo (menos del 15% de los ingresos del hogar).	El gasto medio de vivienda en alquiler es de bajo a medio (15-19% del ingreso familiar).	El gasto promedio de vivienda en alquiler es de medio a alto (20-24% del ingreso familiar).	El gasto promedio de vivienda en alquiler es alto (24-35% de los ingresos del hogar).	El gasto promedio de vivienda en alquiler es muy alto (más del 35% de los ingresos del hogar).

Recuadro 10		
Resumen de calificaciones por subindicador: RPI 2-2: movilidad laboral		
Subindicador	Resultado	Calificación
Movilidad laboral ocupacional	El índice es bajo.	D
Movilidad laboral geográfica	ND	ND
Proporción media de presupuesto familiar destinado a vivienda de alquiler	El gasto promedio de vivienda en alquiler es muy alto (más del 35% de los ingresos del hogar).	F

Fuente: Elaboración propia utilizando la metodología del Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, Urban economic recovery and resilience: Diagnostic and Planning Tool, 2021.

3. Protección social del trabajo (RPI 2-3)

La protección social del trabajo es la capacidad de retener y preservar la fuerza laboral en buenas condiciones en contextos de crisis cuando ni la flexibilidad ni la movilidad pueden contrarrestar las tendencias negativas del mercado.

a) Tasa de desempleo:

Mide el número de personas desempleadas. Calculado como un porcentaje del número de personas desempleadas (aquellas personas que estaban sin trabajo, disponibles para trabajar y buscando trabajo durante el período de referencia) y el número de personas actualmente empleadas en la fuerza laboral.

Las altas tasas de desempleo, particularmente en combinación con mecanismos de protección social débiles, socavan la capacidad de recuperación económica local. Una técnica útil aquí es utilizar un cociente local para estimar la tasa de desempleo con respecto al indicador nacional. (Alternativamente, cuando los datos específicos de la ciudad no están disponibles, la tasa de empleo nacional se puede usar como un sustituto si hay buenas razones para creer que la situación de la ciudad no es significativamente diferente de la nacional).

Definición de desempleo:

La población de 15 años y más, que se encuentra en situación de desempleo, expresada como porcentaje de la población económicamente activa (INEC, 2019c).

Cuadro 18
Guayaquil y Ecuador: tasa de desempleo, 2019-2020

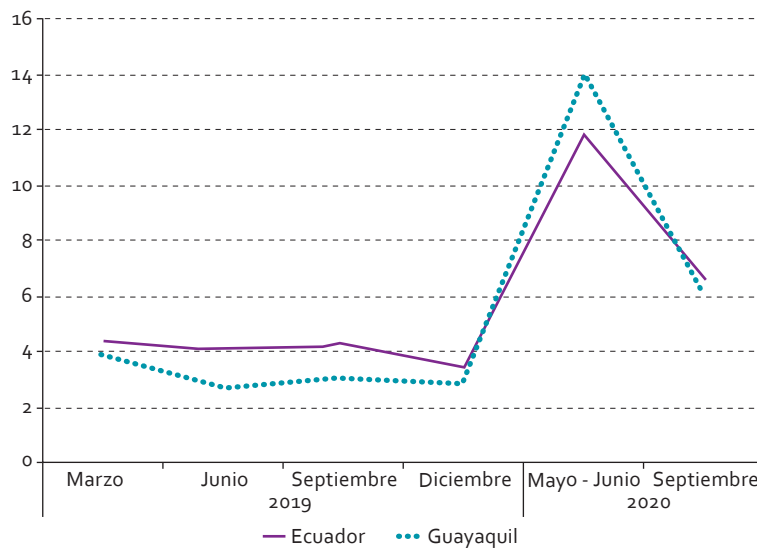
Localidad/período	Tasa de desempleo					
	Marzo-2019	Junio-2019	Septiembre-2019	Diciembre-2019	Mayo-Junio 2020	Septiembre-2020
Guayaquil	3,86	2,74	3,07	2,90	13,99	6,05
Ecuador	4,33	4,08	4,32	3,37	11,80	6,61

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) 2019 y 2020. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).

Ecuador experimentó una tasa de desempleo de 11,80%, durante los meses de mayo-junio 2020, que al ser comparada con el 13,80% de Guayaquil manifiesta que la ciudad fue más afectada que el promedio nacional. Un punto importante a considerar es que, en la evolución de la tasa de desempleo de los meses

de marzo 2019 hasta diciembre 2019, la tendencia siempre fue que la tasa de desempleo promedio del Ecuador era mayor que la de Guayaquil, lo cual indica que la pandemia cambió esta tendencia por lo menos en los meses en que se tienen registros. Finalmente, a septiembre 2020 la tasa de desempleo baja a 6,05% para Guayaquil y 6,61% para Ecuador, lo cual es positivo para Guayaquil al tener una más baja tasa de desempleo, no obstante, se debe considerar que estos valores son muy superiores a las tasas de desempleo de 2019.

Gráfico 10
Guayaquil y Ecuador: tasa de desempleo, 2019-2020
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) 2019 y 2020. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).

Definición de subempleo:

Población que ha trabajado o ha tenido un empleo durante el período de referencia, pero estaba dispuesta y disponible para modificar su situación laboral a fin de aumentar la duración o la productividad de su trabajo. También se refiere a personas que no trabajan un número mínimo de horas a la semana o que lo hacen sólo de modo esporádico, sin suficiente regularidad y sin llegar al salario mínimo; expresada como porcentaje de la población económicamente activa. Para nuestro caso particular se considera a la población de 15 y más años de edad (INEC, 2019c).

Cuadro 19
Guayaquil y Ecuador: tasa de subempleo, 2019-2020

INEC, ENEMDU personas	Tasa subempleo			
	Junio-2019	Septiembre-2019	Junio-2020	Septiembre-2020
Guayaquil	17,14	18,80	41,72	22,09
Ecuador	18,68	18,56	34,74	23,57

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) 2019 y 2020. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).

El subempleo ha tenido comportamiento similar al del desempleo, incrementándose en 2020. En Guayaquil, el valor de junio 2020 fue más del doble que junio 2019.

El resultado de la métrica es: B

A	B	C	D	F
La tasa de desempleo es baja (por ejemplo, inferior al 5%) y / o inferior a la tasa nacional.	La tasa de desempleo es de baja a media (hasta un 10%) y / o inferior o igual a la tasa nacional.	La tasa de desempleo es media (10-20%) y / o superior a la tasa nacional.	La tasa de desempleo es alta (por ejemplo, alrededor del 21-40%) y / o muy por encima de la tasa nacional.	La tasa de desempleo es muy alta (más del 40%) y / o mucho más alta que la tasa nacional.

b) Desempleados que reciben prestaciones por desempleo:**Medida diseñada para establecer la cobertura de los esquemas de prestaciones por desempleo implementados a nivel nacional y / o local).**

Los desempleados que reciben prestaciones por desempleo (incluidas las prestaciones que no se describen directamente como “prestaciones por desempleo” pero que forman contribuciones importantes) se calculan como un porcentaje de los desempleados. Esto estima el potencial económico de la ciudad para mantener una demanda agregada contra un choque económico e incluye a todos los beneficiarios de los beneficios por desempleo independientemente de la fuente (estatal, regional o ciudad).

La Ley de Apoyo Humanitario en su artículo 22 reglamentó que, durante los meses abril, mayo, junio y julio del año 2020, los afiliados al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) que pasaren a situación de desempleo, podrán acceder a la prestación del seguro de desempleo. Si la solicitud es aprobada, el beneficiario recibirá en su cuenta el 70% del salario básico unificado. Las condiciones para acceder al seguro de desempleo son:

- Acreditar 24 aportaciones acumuladas y no simultáneas en relación de dependencia, de las cuales al menos 6 deberán ser continuas e inmediatamente anteriores a la contingencia;
- Encontrarse en situación de desempleo por un período no menor a diez (10) días;
- Realizar la solicitud para el pago de la prestación a partir del día octavo de encontrarse desempleado, y hasta en un plazo máximo de 45 días posteriores al plazo establecido en este literal;
- No ser jubilado; y,
- Debe verificarse previamente el aviso de salida registrado por el Empleador en el IESS.

Fuente: Requisitos para acceder al Seguro de Desempleo del IESS. Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Consulta en línea <https://www.iess.gob.ec/es/web/guest/seguro-de-desempleo>.

Durante los meses de abril, mayo y junio del año 2020, por efecto de la pandemia del COVID-19, los pagos correspondientes al seguro de desempleo se efectuarán automáticamente y sin más trámites, de forma mensual, a partir de que la calificación efectuada por el IESS sea procedente.

Para esta sección del documento diagnóstico se utilizaron datos de la prensa local debido a que no existen datos históricos del seguro de desempleo en Ecuador, ni valores desagregados a nivel cantonal en los boletines estadísticos del IESS. Diario El Universo realizó entrevistas a funcionarios de IESS y logró obtener información sobre el tema, y dio a conocer que en los primeros 6 meses del 2020, 17.110 personas que accedieron a este seguro y el IESS desembolsó \$17.798.792,75 (Diario El Universo, 7 de agosto, 2020). Para el 6 de agosto los beneficiarios del 2020 eran ya 28.439, desde el 16 de marzo que empezó la crisis sanitaria. El mismo Diario registra que “en igual periodo del 2019 se atendió a 10.692 personas que se quedaron sin trabajo, es decir, que ahora la demanda ha crecido en casi 17.000 personas”.

Hablando solamente del 2020, el IESS indica que entre enero y febrero atendió 2.903 solicitudes que corresponden a \$5 millones. Y de marzo a junio, “que hemos atravesado por la crisis sanitaria, originada por el COVID-19 y además con la expedición de la Ley Humanitaria hemos atendido a 14.207 solicitudes, las cuales representan \$12.794.144,10” (Diario El Universo, 7 de agosto, 2020). Un punto a favor de la Ley Humanitaria en cuanto a la accesibilidad de estos fondos por parte de los beneficiarios que, si antes de la entrada en vigencia de la ley los desempleados podían aplicar a este seguro en el día 61 de desempleo, hoy en día pueden hacerlo al décimo día.

El INEC por medio de su encuesta ENEMDU (INEC, 2020b) trimestral, que durante ciertos meses de la pandemia se realizó telefónicamente, integró una nueva pregunta: “¿Recibió el seguro de DESEMPLEO otorgado por el IESS?” Este sondeo permite conocer el porcentaje de personas que recibieron seguro de desempleo del IESS entre mayo y junio de 2020. Los resultados nacionales y desagregados a nivel cantón fueron:

Cuadro 20
Guayaquil y Ecuador: porcentaje de personas que recibieron seguro de desempleo del IESS en el mes de referencia, mayo-junio de 2020

Porcentaje de personas que recibieron seguro de desempleo del IESS en el mes de referencia	
Localidad/periodo	mayo-junio 2020
Guayaquil	3,13
Ecuador	0,94

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Empleo y Subempleo (ENEMDU TELEFONICA), mayo-junio 2020 Mercado Laboral. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).

El indicador utilizó el total de personas que recibieron seguro de desempleo sobre el total de personas desempleadas, y según las respuestas de la ENEMDU telefónica (INEC, 2020b) se puede apreciar que 3,13% de las personas desempleadas en Guayaquil han recibido el seguro de desempleo durante los meses de la pandemia mayo-junio 2020. Este porcentaje es mayor que el del promedio país (0,94%), lo cual ayuda a estimar que la ciudad tiene el potencial económico para mantener una demanda agregada contra un choque económico. Implicaría también que la ciudad es habitada por mayor cantidad de personas desempleadas, por tanto, se debe ser cauto en el uso de este indicador puesto que también insta a las autoridades locales y nacionales a enfocar políticas de reactivación económica que fomenten la generación de empleo.

Adicionalmente, Ecuador tiene un “aseguramiento no contributivo”, cuyo objetivo es ampliar el capital humano y evitar la persistencia de la pobreza mediante la entrega de compensaciones monetarias directas a las familias que se encuentran bajo la línea de pobreza establecida por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social de acuerdo a los resultados obtenidos del Registro Social. Dentro del aseguramiento no contributivo se cuenta con distintos bonos, los mismos que son: Bono de Desarrollo Humano, Bono Variable, Crédito de Desarrollo Humano, Pensión para Adultos Mayores, Mis Mejores Años, Pensión para Personas Con Discapacidad, Bono Joaquín Gallegos Lara.

A pesar de la existencia de estos bonos, la cobertura que se ha podido estimar para este diagnóstico no es amplia, en Guayaquil el bono de desempleo apenas abarca el 3,13% de la población en desempleo. En cuanto a prestaciones sí existe una mejor cobertura a nivel nacional: “en agosto de este año había aproximadamente 1 025 000 beneficiarios. En septiembre ingresaron 73 300 nuevos núcleos familiares, nuevos beneficiarios; y en octubre 90 000” (Diario El Universo, 10 de diciembre, 2020) según el Ministro de Inclusión Social, quien también agregó “Vamos a llegar a 1 250 000 en este diciembre, esa es la meta

de todos los bonos y pensiones. Y tenemos proyectado para el próximo año, justamente en el primer trimestre, tener cerca de 1 500 000 beneficiarios dentro de toda esta red de protección". Datos del INEC a septiembre 2020 evidencian que la cifra de desempleados en el Ecuador llega a un millón (Angulo, S. 8 de agosto, 2020), la cifra más alta en los últimos 13 años de historia del país:

Gráfico 11
Ecuador: desempleo nacional, septiembre 2020

En septiembre 2020 a nivel nacional:

- La población en edad de trabajar (PET) es de 12,5 millones de personas.
- La población económicamente activa (PEA) es de 7,8 millones de personas.
- La población económicamente inactiva (PEI) es de 4,7 millones de personas.

	Marzo 2019	Junio 2019	Septiembre 2019	Diciembre 2019	Mayo-Junio 2020	Septiembre 2020
Población en edad de trabajar	12 272 857	12 316 194	12 359 400	12 402 565	12 490 574	12 531 127
Población Económicamente activa	8 162 787	8 231 949	8 379 355	8 099 030	7 605 189	7 874 226
Población con empleo	7 786 532	7 865 786	7 972 485	7 787 896	6 595 606	7 351 606
Empleo adecuado/pleno	3 094 795	3 123 743	3 228 032	3 146 297	1 271 333	2 526 169
Subempleo	1 524 118	1 667 278	1 649 346	1 440 983	2 620 966	1 840 425
Empleo no remunerado	895 242	855 741	870 833	884 617	588 607	847 702
Otro empleo no pleno	2 222 111	2 169 741	2 171 045	2 268 077	1 918 944	2 070 291
Empleo no clasificado	50 267	49 282	53 228	47 923	195 755	67 018
Desempleo	376 255	366 163	406 871	311 134	1 009 583	522 620
Población económicamente inactiva	4 110 070	4 084 245	3 980 045	4 303 535	4 885 385	4 656 901
	ENEMDU				ENEMDU Telefónica	ENEMDU ^a

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) Indicadores Laborales, septiembre 2020.

^a: La metodología de levantamiento de la ENEMDU de septiembre 2020 fue 98,9% con encuestas cara a cara y 1,1% mediante llamada telefónica. Para mayor información referirse a las notas metodológicas disponibles en: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/trabajo/>.

Utilizando los datos de desempleo INEC (2020c) a septiembre 2020 (522 620 personas) más subempleo (1 840 426 personas), empleo no remunerado (847 702), otro empleo no pleno (2 010 291) y empleo no calificado (67 018) sumamos un total de: 5 288 057 de personas en situaciones de empleo que requieren ayuda y de ellas 1 250 000 reciben para diciembre 2020 algún tipo de prestación por parte del Estado; se podría decir que eso garantizaría una cobertura de 24% de la población que requiere ayuda a nivel nacional. Si hacemos el mismo cálculo sin usar el valor de subempleo, el porcentaje de personas recibiendo ayuda crece a 31% de la población (1 025 000 de 3 277 766) Considerando que las personas en subempleo tienen un empleo -aunque no en las mejores condiciones- usaremos esa métrica y la calificación del Ecuador, que usaremos de proxy para Guayaquil.

El resultado de la métrica es: D

A	B	C	D	F
Todos los desempleados oficialmente están cubiertos por un plan de prestaciones laborales; el acceso a los beneficios es fácil.	La mayoría de los desempleados oficialmente están cubiertos por un plan de prestaciones laborales; el acceso a los beneficios es fácil.	Más del 50% de todos los desempleados oficialmente están cubiertos por un plan de prestaciones laborales; el acceso a los beneficios es fácil / moderadamente difícil.	Entre el 30 y el 49% de todos los desempleados oficialmente están cubiertos por un plan de prestaciones laborales; el acceso a los beneficios puede ser difícil.	Un pequeño número de todos los desempleados oficialmente están cubiertos por un plan de prestaciones laborales o el plan de prestaciones no existe.

c) Tasa de empleo informal:

Calculado como el empleo en la economía informal como porcentaje del empleo no agrícola total.

La mayoría de los trabajadores informales carecen de protección social y son extremadamente sensibles incluso a pequeñas variaciones en la dinámica del mercado.

La tasa de ocupación en el sector informal se define como la “población de 15 y más años de edad que, en la semana de referencia, se encuentra empleada en el sector informal; expresada como porcentaje de la población empleada”. Se calcula, siguiendo la metodología del INEC, colocando en el numerador el número de empleados en el sector informal de 15 y más años de edad y en el denominador la población con empleo de 15 y más años de edad. A continuación, los datos para Guayaquil y Ecuador:

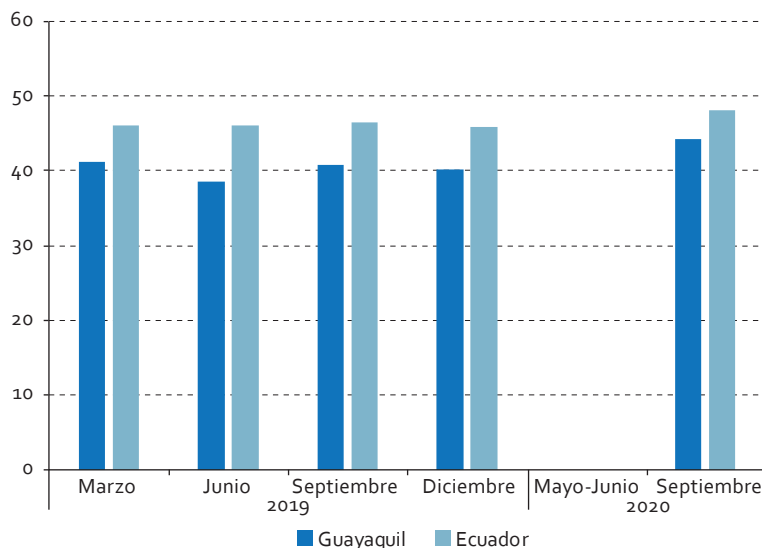
Cuadro 21
Guayaquil y Ecuador: tasa de ocupación en el sector informal, 2019-2020

Tasa ocupación en sector informal						
Localidad/periodo	Marzo-2019	Junio-2019	Septiembre-2019	Diciembre-2019	Mayo-Junio 2020 ^a	Septiembre-2020
Guayaquil	41,30	38,61	40,82	40,11		44,22
Ecuador	46,14	46,10	46,52	45,89		48,06

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) Personas 2019 y 2020. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).

^a En el ENEMDU mayo-junio 2020, no se sondearon las variables necesarias para generar este cálculo.

Gráfico 12
Guayaquil y Ecuador: tasa de ocupación del sector informal, 2019-2020
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) Personas 2019 y 2020. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).

Los empleados en el sector informal son aquellas personas que, durante el período de referencia, trabajaron en unidades de producción de menos de 100 trabajadores, que no tienen RUC o RISE. Tanto

Guayaquil como Ecuador tienen una alta tasa de ocupación del sector informal, aproximadamente de 50% en el caso de Ecuador y rondando el 40% en el caso Guayaquil. Este indicador es muy potente porque demuestra que entre 4 de cada 10 Guayaquileños trabajan en el sector informal, que no es un caso ajeno al resto del país y que existe una necesidad urgente de generar empleo más estable para las personas en situación de informalidad; sobre todo después de la pandemia cuando, tal como se puede ver en el gráfico, la tendencia de la informalidad ha incrementado a nivel local y nacional.

El resultado de la métrica es: C

A	B	C	D	F
La tasa de empleo informal es baja como proporción del empleo total de la ciudad (por ejemplo, por debajo del 20%).	La tasa de empleo informal es relativamente baja como proporción del empleo de la ciudad (por ejemplo, 21-40%).	La tasa de empleo informal es de moderada a alta (por ejemplo, 41-60%).	La tasa de empleo informal es alta (por ejemplo, 61-80%).	La tasa de empleo informal es muy alta (por encima del 80%).

d) Gasto municipal en protección social:

Calculado como un porcentaje del gasto total anual de la ciudad. Esto mide la fuerza de los mecanismos de protección social de la ciudad.

Gasto municipal en protección social (por enfermedad / atención médica, discapacidad, vejez, sobrevivientes, familia / niños, desempleo, vivienda y exclusión social) pagado como prestaciones establecidas por la ciudad para complementar otros esquemas de protección social nacionales y / o regionales existentes.

La ciudad de Guayaquil mostró resiliencia ante el escenario que vivió durante la pandemia, y una de las decisiones de la administración municipal fue invertir más en programas sociales para el cuidado de los Guayaquileños, aunque esto implicara disminuir presupuesto en otras áreas como la infraestructura pública y obras en general. A continuación, se presentan los datos proporcionados por la Dirección Financiera del Municipio de Guayaquil (Camposano, 2020) que evidencian el incremento del presupuesto municipal asignado en 2019 y 2020:

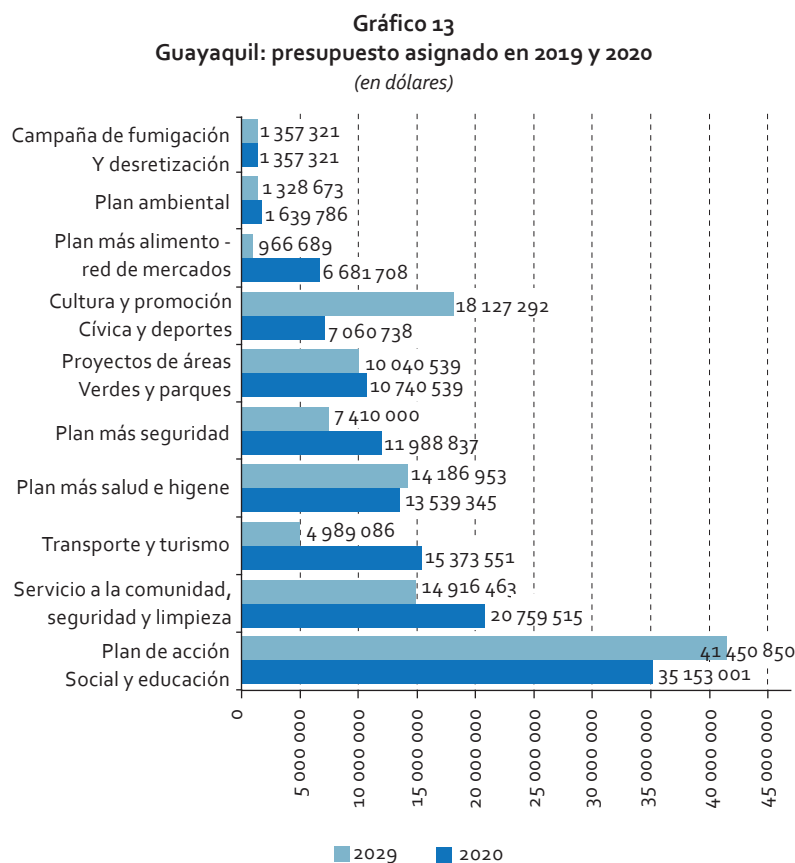
Cuadro 22
Guayaquil: presupuesto municipal asignado en 2019 y 2020
(En dólares)

Programas sociales	2019	2020	Variación en porcentaje
Campaña de fumigación y desratización	1 357 321,76	1 357 321,76	0,00
Plan ambiental	1 328 673,79	1 639 786,95	23,42
Plan más alimento- red de mercados	966 689,41	6 681 708,37	591,19
Cultura y promoción cívica y deportes	18 127 292,16	7 060 738,36	-61,05
Proyectos de áreas verdes y parques	10 040 539,98	10 740 539,38	6,97
Plan más seguridad	7 410 000,00	11 988 837,06	61,79
Plan más salud e higiene	14 186 953,22	13 539 345,11	-4,56
Transporte y turismo	4 989 086,88	15 373 551,69	208,14
Servicio a la comunidad seguridad y limpieza	14 916 463,29	20 759 515,12	39,17
Plan de acción social y educación	41 450 850,95	35 153 001,53	-15,19
Total asignado al presupuesto social	114 773 871,44	124 294 345,33	8,29
Incremento del gasto social del municipio		9 520 473,89	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información otorgada por la Dirección Financiera del Municipio de Guayaquil, 2019-2020.

Como se puede ver, el presupuesto asignado para temas de protección social debido al COVID-19 se incrementó en: plan ambiental (23,42%), servicio a la comunidad seguridad y limpieza (39,17%), y plan más seguridad (61,79%) para cuidar la ciudad y vigilar de cerca el riesgo de contagio. Sin embargo, los mayores incrementos de dos cifras del presupuesto 2020 comparado con 2020, correspondieron a: plan más alimento-red de mercados en un 591,19% (en el que se cuenta la entrega de kits alimenticios a familias vulnerables que no podían salir a trabajar para obtener sus ingresos en el día a día, tanto en la parte urbana como rural del cantón), y en transporte y turismo en un 208,14%.

El gasto social de la Municipalidad de Guayaquil se incrementó en 8,29% lo cual equivale a \$9 520 473 que fueron reasignados a lo social como gasto prioritario entre los gastos municipales. En conclusión, el gasto de protección social llegó a ser \$124 294 345 de un presupuesto total de \$834 800 999 que representa el 14,89%.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información otorgada por la Dirección Financiera del Municipio de Guayaquil, 2019-2020.

El resultado de la métrica es: B

A	B	C	D	F
El gasto de la ciudad en protección social es considerable en relación con el presupuesto (más del 15%).	El gasto de la ciudad en protección social es razonable (10% - 15%).	La ciudad gasta entre el 5% al 9% de su presupuesto anual en protección social.	La ciudad gasta entre el 2% al 4% de su presupuesto anual en protección social.	La ciudad gasta menos del 2% de su presupuesto anual en protección social.

Recuadro 11
Resumen de calificaciones por subindicador: RPI 2-3: protección social del trabajo

Subindicador	Resultado	Calificación
Tasa de desempleo	La tasa de desempleo es de baja a media (hasta un 10%) y / o inferior o igual a la tasa nacional.	B
Desempleados que reciben prestaciones por desempleo	Entre el 30 y el 49% de todos los desempleados oficialmente están cubiertos por un plan de prestaciones laborales; el acceso a los beneficios puede ser difícil.	D
Tasa de empleo informal	La tasa de empleo informal es de moderada a alta (por ejemplo, 41-60%).	C
Gasto municipal en protección social	El gasto de la ciudad en protección social es razonable (10%-15%).	B

Fuente: Elaboración propia utilizando la metodología del Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, Urban economic recovery and resilience: Diagnostic and Planning Tool, 2021.

C. Resiliencia del entorno financiero local

La resiliencia del entorno financiero está conceptualizada como la capacidad del entorno financiero local (bancos e instituciones no bancarias, sociedades de capital y otros financistas) para redistribuir de manera expedita sus inversiones entre diferentes sectores económicos y expandir el crédito a empresas e individuos para resistir el peor momento de una crisis y apoyar una recuperación rápida. Se considera que la resiliencia del entorno financiero local depende de tres factores: el tamaño y la profundidad del entorno financiero (su cobertura general), su desempeño y solidez financiera y la salud general de las finanzas públicas, que adquieren una importancia adicional en el momento de la crisis. como colchón contra los shocks económicos.

Recuadro 12
Resumen de calificaciones resiliencia del entorno financiero local

	RPI 3-1: tamaño y profundidad del entorno financiero	B	B	C	-		
Entorno financiero local	RPI 3-1: tamaño y profundidad del entorno financiero	Cociente de ciudad del entorno financiero	Proporción de la población con cuenta bancaria	Porcentaje de población adulta con una cuenta de finanzas digitales registrada	Cuota de mercado de las instituciones financieras que ofrecen financiación asequible.	C+	
	RPI 3-2: solvencia y desempeño financiero	Diferenciales de tasas de interés	Tasa de préstamos en mora	Distribución sectorial de préstamos	Cambio en la tasa de morosidad y porcentaje de préstamos reestructurados atribuible a COVID-19	C	
	RPI 3-2: solvencia y desempeño financiero	C	Diversidad de ingresos de la ciudad	Proporción de ingresos inelásticos como porcentaje de los ingresos de fuente propia	Flexibilidad financiera	Flexibilidad fiscal	C+
	RPI 3-4: salud y estabilidad financiera de la ciudad	-	Participación de la ciudad en el mercado financiero local	Calificación crediticia de la ciudad	Medidas de desempeño de auditoría de la ciudad	Impacto de COVID-19 en la salud y estabilidad financiera de la ciudad.	A

Fuente: Elaboración propia utilizando la metodología del Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, Urban economic recovery and resilience: Diagnostic and Planning Tool, 2021.

1. Tamaño y profundidad del entorno financiero (RPI 3-1)

Esta variable busca medir la cobertura del entorno financiero.

a) Cociente de ciudad del entorno financiero:

Busca comparar la situación del entorno financiero de la ciudad con la del entorno financiero nacional. Una proporción superior a 1 indica que a la ciudad le va mejor que a la nación en general.

Las instituciones financieras se definen como todas las instituciones que toman préstamos reguladas, incluidos los bancos comerciales, las cajas de ahorro, las uniones de crédito, las cooperativas de ahorro y crédito (SACCO), las asociaciones de ahorro y préstamo (VSLA), etc. (Alternativamente, si los datos a nivel de ciudad no están disponibles, se pueden utilizar los datos nacionales, pero esto debe justificarse con una confianza razonable de que la situación de la ciudad no es muy diferente de la nacional).

Como proxy a las instituciones financieras por cada 100.000 habitantes se calcularon dos variables: cajeros automáticos y oficinas de bancos privados por cada 100.000 habitantes (INEC, 2020d). A continuación, los resultados de los cálculos:

Cuadro 23
Guayas y Ecuador: cajeros automáticos por cada 100.000 habitantes, 2019-2020

Cajeros automáticos por cada 100 000 habitantes		
Localidad/periodo	2019	2020
Cajeros automáticos Guayas	32	32
Cajeros automáticos Ecuador	25	26

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Asociación de Bancos del Ecuador (Asobanca) cajeros automáticos por provincia, 2019-2020.

Cuadro 24
Guayas y Ecuador: oficinas bancarias por cada 100.000 habitantes, 2019-2020

Oficinas bancarias por cada 100.000 habitantes		
Localidad/periodo	2019	2020
Oficinas bancarias Guayas	121	75
Oficinas bancarias Ecuador	98	74

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Asociación de Bancos del Ecuador (Asobanca) cajeros automáticos por provincia, 2019-2020.

Como se puede observar en los cuadros anteriores, si bien el número de cajeros automáticos ha permanecido prácticamente estable entre 2019 y 2020, el número de oficinas bancarias en el territorio nacional sí ha sufrido una disminución en 2020, presumiblemente como consecuencia del COVID-19. No obstante, en ambos indicadores se puede decir que Guayas, provincia de la cual Guayaquil es capital, tiene mejores indicadores que el resto del país, siendo Guayaquil una ciudad en la que los habitantes acceden de forma más fácil a servicios bancarios que en resto del país (32 cajeros por cada 100 000 habitantes en Guayaquil versus un promedio nacional de 26 cada 100 000 habitantes, y 75 oficinas por cada 100 000 habitante en Guayaquil versus 74 a nivel nacional).

El resultado de la métrica es: B

A	B	C	D	F
El acceso a instituciones financieras por cada 100 000 a nivel de ciudad es significativamente mayor que a nivel nacional.	El acceso a instituciones financieras por cada 100 000 a nivel de ciudad es algo mayor que a nivel nacional.	El acceso a instituciones financieras por cada 100 000 a nivel de ciudad es aproximadamente el mismo que a nivel nacional.	El acceso a instituciones financieras por cada 100 000 a nivel de ciudad es algo más bajo que a nivel nacional.	El acceso a instituciones financieras por cada 100 000 a nivel de ciudad es significativamente menor que a nivel nacional.

b) Proporción de la población con cuenta bancaria:

Calculado como el número total de adultos con una cuenta bancaria sobre el número total de adultos.

Alternativamente, si los datos a nivel de ciudad no están disponibles, se pueden utilizar los datos nacionales, pero esto debe justificarse con una confianza razonable de que la situación de la ciudad no es muy diferente de la nacional.

En el año 2018 por el Banco Central del Ecuador (BCE), que indicaba que el 60% de la población tenía acceso a un servicio, ya sea cuenta de ahorro, cuenta corriente, crédito, entre otros, implicando que 4 de cada 10 ecuatorianos no están bancarizados (Diario El Comercio, 20 de febrero de 2020). En cuanto a los servicios bancarios, investigación de la prensa local afirma que el más utilizado por los ecuatorianos es la cuenta de ahorros. No se pudo localizar datos de la banca a nivel ciudad sobre la población bancarizada, pero considerando que Guayaquil es una ciudad que da forma a la estadística nacional de uso de las cuentas bancarias, se sugiere usar los datos nacionales como proxy (60% de la población está bancarizada).

El resultado de la métrica es: B

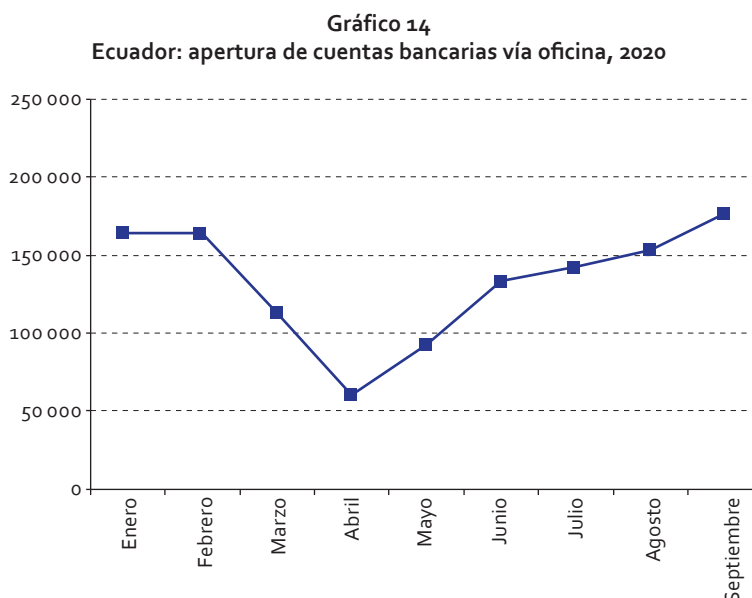
A	B	C	D	F
La proporción de la población con cuenta bancaria es grande (por encima del 75%); y/o por encima del nivel nacional.	La proporción de la población con cuenta bancaria es relativamente grande (60%-75%); y/o por encima o igual que el nivel nacional.	La proporción de la población con cuenta bancaria es promedio (50%-59%); y/o igual o menor que el nivel nacional.	La proporción de la población con cuenta bancaria es pequeña (30%-49%); y/o por debajo del nivel nacional.	La proporción de la población con cuenta bancaria es muy pequeña (por debajo del 30%); y/o por debajo del nivel nacional.

c) Porcentaje de población adulta con una cuenta de finanzas digitales registrada:

Calculado como el número de adultos con una cuenta de finanzas digitales registrada respecto al número total de adultos. Una mayor proporción implica una mayor inclusión financiera.

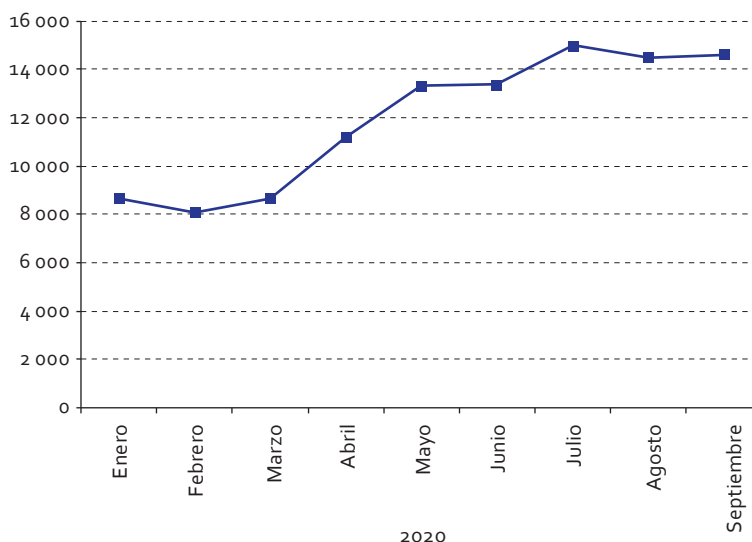
Alternativamente, si los datos a nivel de ciudad no están disponibles, se pueden utilizar los datos nacionales, pero esto debe justificarse con una confianza razonable de que la situación de la ciudad no es muy diferente de la nacional.

A continuación, se adjunta un gráfico de la tendencia de apertura de cuentas en los canales: oficinas y electrónicos de las entidades financieras, a nivel nacional en 2020:



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Superintendencia de Bancos de Ecuador, 2020.

Gráfico 15
Ecuador: apertura de cuentas bancarias vía Internet, 2020



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Superintendencia de Bancos de Ecuador, 2020.

La Superintendencia de Bancos reporta la apertura de cuentas realizadas en oficinas y por internet, de los que se puede concluir que, si bien las oficinas son los canales más usados por la ciudadanía para abrir sus cuentas bancarias, pues llegaron a ser 176 575 en el mes de septiembre 2020, las aperturas de cuentas por canales virtuales son cada vez más populares mostrando una evolución durante todo el año 2020, aunque apenas llegan a 14 633 en septiembre. A diferencia de la apertura de cuentas mediante internet, el canal "oficinas" evidencia una caída dramática en los meses de marzo, abril, mayo y junio de 2020.

Según Diario El Comercio a febrero 2020 el 40% de las transacciones en la banca son digitales (Diario El Comercio, 05 de febrero de 2020), así que se usará este proxy que coincide con datos de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros que dice que el 40% de ellas ha sido creada online. Esto da una calificación de C a Guayaquil en el diagnóstico porque, aunque en crecimiento, aún no es mayormente la forma de hacer negocios.

El resultado de la métrica es: C

A	B	C	D	F
El porcentaje de población adulta con una cuenta de finanzas digitales registrada es alto; el uso de cuentas digitales (por ejemplo, dinero móvil) está muy extendido para transacciones formales e informales.	El porcentaje de población adulta con una cuenta de finanzas digitales registrada es de alto a medio; el uso de cuentas digitales (por ejemplo, dinero móvil) es común para transacciones formales e informales.	El porcentaje de población adulta con una cuenta de finanzas digitales registrada es de medio a bajo; el uso de cuentas digitales (por ejemplo, dinero móvil) no es muy común para transacciones formales e informales.	El porcentaje de población adulta con una cuenta de finanzas digitales registrada es bajo; el uso de cuentas digitales (por ejemplo, dinero móvil) es relativamente raro para transacciones formales e informales.	El porcentaje de población adulta con una cuenta de finanzas digitales registrada es muy bajo (o inexistente); el uso de cuentas digitales (por ejemplo, dinero móvil) es muy raro (o inexistente) para transacciones formales e informales.

d) Cuota de mercado de las instituciones financieras que ofrecen financiación asequible:

Indica la capacidad y disposición del entorno financiero para financiar innovaciones y asumir riesgos de inversión.

Cuota de mercado de instituciones financieras y otros financistas (proveedores de capital, inversores ángeles e inversores de impacto) que ofrecen financiación asequible para empresas emergentes e

innovaciones como un total del mercado financiero local. Esto indica la capacidad y disposición del entorno financiero para financiar innovaciones y asumir riesgos de inversión. (Alternativamente, si los datos a nivel de ciudad no están disponibles, se pueden utilizar los datos nacionales, pero esto debe justificarse con una confianza razonable de que la situación de la ciudad no es muy diferente de la nacional).

Información no disponible.

Recuadro 13		
Resumen de calificaciones por subindicador: RPI 3-1: tamaño y profundidad del entorno financiero		
Subindicador	Resultado	Calificación
Cociente de ciudad del entorno financiero	El acceso a instituciones financieras por cada 100,000 a nivel de ciudad es algo mayor que a nivel nacional.	B
Proporción de la población con cuenta bancaria	La proporción de la población con cuenta bancaria es relativamente grande (60%-75%); y/o por encima o igual que el nivel nacional.	B
Porcentaje de población adulta con una cuenta de finanzas digitales registrada	El porcentaje de población adulta con una cuenta de finanzas digitales registrada es de medio a bajo; el uso de cuentas digitales (por ejemplo, dinero móvil) no es muy común para transacciones formales e informales.	C
Cuota de mercado de las instituciones financieras que ofrecen financiación asequible	ND	ND

Fuente: Elaboración propia utilizando la metodología del Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, Urban economic recovery and resilience: Diagnostic and Planning Tool, 2021.

2. Desempeño financiero y solidez (RPI 3-2)

Es probable que los mercados financieros a nivel de ciudad formen parte del sistema nacional con muy poca autonomía, si es que la hay. Por tanto, los datos para puntuar las dimensiones propuestas a continuación para este indicador deben recopilarse a nivel nacional (a menos que una ciudad tenga excepcionalmente instituciones financieras con un alto grado de autonomía, como un banco municipal). Al mismo tiempo, las instituciones financieras específicas presentes a nivel de la ciudad tienen sus propias características que pueden compararse con las tasas de la industria para obtener más información sobre su desempeño financiero y solidez.

a) Diferenciales de tasas de interés:

Los diferenciales de tasas de interés son la diferencia entre el rendimiento promedio que una institución financiera recibe de los préstamos, junto con otras actividades que devengan intereses, y la tasa promedio que paga por los depósitos y los préstamos.

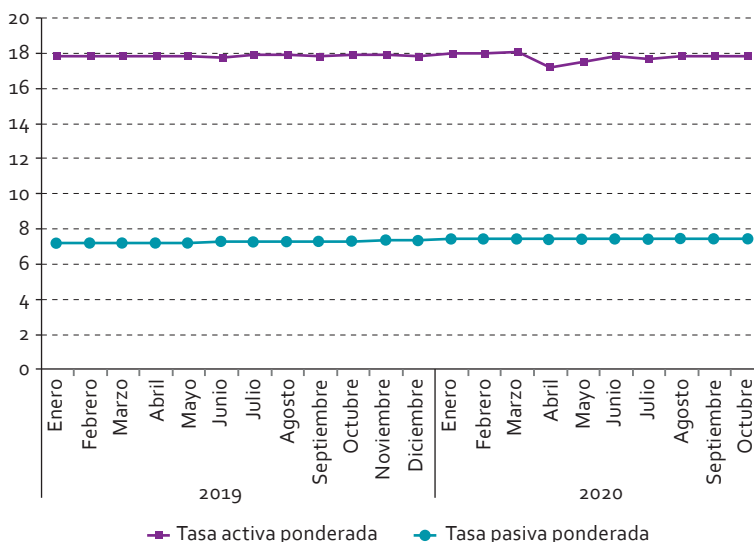
El diferencial de la tasa de interés neta es un determinante clave de la rentabilidad de una institución financiera (o la falta de ella). Los diferenciales de tipos de interés más estrechos se consideran un signo de mercados financieros más eficientes y menos volatilidad del mercado.

Los diferenciales de las tasas de interés en Ecuador se han mantenido estables, alrededor de 10 puntos entre el interés que se cobra por créditos y el que se paga por depósitos. Solamente en el mes de abril se puede apreciar una baja en la tendencia de la tasa activa, como se puede observar en el gráfico, pero en general ambas líneas expresan una diferencia bastante estable. Esto es un indicador de un mercado financiero más volátil y con una menor eficiencia.

La Resolución No. 603-2020-G del 22 de septiembre 2020, que se emitió en concordancia con la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19 indica además que el "sistema es inapropiado y distorsionador", e insta a que hasta que se den las condiciones para contar con tasas de interés flexibles, se necesita definir una política de gestión de tasas de interés

que contenga aspectos técnicos y que a la vez se ajuste a la realidad del mercado. La Resolución 603 modifica las tasas de interés a fin de garantizar la inclusión financiera, protegiendo a los clientes de las operaciones otorgadas en el mercado informal y salvaguardando la estabilidad del entorno financiero. Sin embargo, como se puede ser en el gráfico de esta sección, esto no ha sido suficiente para acortar la brecha de los diferenciales de las tasas de interés en el mercado financiero nacional.

Gráfico 16
Ecuador: total promedio de tasas de interés, 2019-2020



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Asociación De Bancos Del Ecuador (Asobanca), 2019-2020.

Las tasas de interés en Ecuador se rigen por decreto, por tanto, su diferencial no es un resultado de oferta y demanda. Su margen de diferenciación (activa versus pasiva) es de 10 puntos.

El resultado de la métrica es: D

A	B	C	D	F
Los diferenciales de tipos de interés son bajos.	Los diferenciales de las tasas de interés son de bajos a medios.	Los diferenciales de tasas de interés son de medios a altos.	Los diferenciales de tasas de interés son altos.	Los diferenciales de tipos de interés son muy altos.

b) Tasa de préstamos en mora:

Indican la calidad crediticia de los préstamos de los bancos.

Los préstamos en mora respecto al total de préstamos brutos indican también la potencial disposición de los bancos para ampliar la provisión de crédito si es necesario.

Según el reporte "Los datos de octubre reflejan que los depósitos y los créditos continúan creciendo" de la Asociación de Bancos del Ecuador, al cierre de octubre de 2020, los principales indicadores de la banca como los depósitos, créditos y liquidez continúan en crecimiento. Los depósitos totales ascendieron de USD 35 677 millones, lo que representan un crecimiento anual de 11,2% (USD 3.607 millones) y una variación mensual de 3,0% (USD 1 033 millones). La cartera bruta crece por segundo mes consecutivo, aunque todavía no alcanza los mismos niveles del 2019. Al cierre de octubre, la cartera bruta es de USD 28.859 millones, que en términos mensuales registra un incremento de USD 169 millones adicionales. Esta tendencia de crecimiento en los últimos meses demuestra el empeño que han puesto los bancos para continuar con el dinamismo en la colocación de crédito a pesar de que la demanda sigue contraída, debido a las condiciones económicas actuales.

El tener una banca con buenos indicadores ha permitido brindar el alivio financiero durante los momentos más duros de la crisis por la pandemia. Según datos recopilados por las asociaciones bancarias de los países de la región, Ecuador es el segundo país de Latinoamérica que con el mayor alivio financiero otorgado mediante diferimientos por parte de la banca privada. El 35% de la cartera de créditos en el país se acogió a estas medidas, mientras que en Colombia fue el 45%, Perú el 32,5% y Brasil el 23,6%. Estas cifras demuestran el gran esfuerzo realizado por la banca ecuatoriana que llegó a la crisis con indicadores sólidos, estables y niveles de provisiones adecuados.

Finalmente, la morosidad total del sector bancario se estabiliza alcanzando un indicador de 2,8%, lo que significa una reducción puntos porcentuales en comparación al mes anterior y -de 0,2 puntos porcentuales respecto a octubre 2019. La morosidad por sector es de 0,88% para comercial, 4,41% para consumo, 4,80% para vivienda y 4,04% para microcrédito. En conclusión, se puede decir que los préstamos llegan a USD 35 677 millones en octubre 2020, y de ellos un promedio de 2,8% está en mora, lo cual indica una baja mora en comparación con el incremento de préstamos que bordea el 3% mensual.

El resultado de la métrica es: A

A	B	C	D	F
La tasa de préstamos en mora es baja (mucho mejor que la tasa de la industria cuando se mide para bancos individuales).	La tasa de préstamos en mora es de baja a media (mejor que la tasa de la industria).	La tasa de préstamos en mora es de media a alta (a la par o ligeramente peor que la tasa de la industria).	La tasa de préstamos en mora es baja (por debajo de la tasa de la industria).	La tasa de préstamos en mora es muy baja (muy por debajo de la tasa de la industria).

c) Distribución sectorial de préstamos:

Esto muestra la diversificación de la cartera de préstamos del banco y, por tanto, sus riesgos, calculada como el índice de Herfindahl-Hirschman (IHH).

Cuanto menor sea el valor del índice, más diversificada será la cartera de préstamos.

Cuadro 25
Guayaquil y Ecuador: créditos otorgados según sector, cálculos índice de Herfindahl-Hirschman

Tipo de crédito	Monto otorgado Ecuador	Cuota de participación	Cuota	Monto otorgado Guayaquil	Cuota de participación	Cuota
Microcrédito agricultura y ganadería	182 184 372	0,014	0,000	340 746	0,000	0,000
Productivo agricultura y ganadería	36 468 423	0,003	0,000	3 327 389	0,001	0,000
Comercial ordinario	660 124 906	0,049	0,002	125 579 798	0,031	0,001
Comercial prioritario corporativo	6 772 798 285	0,506	0,257	2 338 342 356	0,585	0,342
Comercial prioritario empresarial	1 085 525 708	0,081	0,007	353 667 779	0,089	0,008
Comercial prioritario pymes	959 188 949	0,072	0,005	340 469 696	0,085	0,007
Consumo ordinario	155 239 688	0,012	0,000	68 381 676	0,017	0,000
Consumo prioritario	1 477 306 612	0,110	0,012	309 218 611	0,077	0,006
Educativo	37 163 661	0,003	0,000	13 259 730	0,003	0,000
Educativo social	955 268	0,000	0,000	113 095	0,000	0,000
Inmobiliario	310 610 624	0,023	0,001	99 309 013	0,025	0,001
Inversión pública	148 743 970	0,011	0,000	4 877 849	0,001	0,000
Microcrédito de acumulación ampliada	549 231 594	0,041	0,002	38 890 866	0,010	0,000
Microcrédito de acumulación simple	304 699 785	0,023	0,001	42 708 656	0,011	0,000
Microcrédito minorista	14 533 480	0,001	0,000	1 971 874	0,000	0,000

Cuadro 25 (conclusión)

Tipo de crédito	Monto otorgado Ecuador	Cuota de participación	Cuota	Monto otorgado Guayaquil	Cuota de participación	Cuota
Productivo corporativo	403 689 151	0,030	0,001	197 205 648	0,049	0,002
Productivo empresarial	157 747 777	0,012	0,000	31 104 368	0,008	0,000
Productivo pymes	81 639 120	0,006	0,000	23 072 238	0,006	0,000
Vivienda interés público	33 928 539	0,003	0,000	3 996 904	0,001	0,000
Totales e IHH	13 371 779 920	1,00	0,287	3 995 838 302	1,00	0,368

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Superintendencia de Bancos de Ecuador.

Como se puede observar, el IHH para el país es 0,287 y para Guayaquil 0,368 lo cual podría indicar que Guayaquil tiene más concentración de crédito que el país. Si se analizan los datos se puede apreciar que los créditos: comercial prioritario corporativo, comercial prioritario empresarial, comercial prioritario PYMES, y consumo prioritario son los que tienen mayor concentración dentro del crédito en Guayaquil, sin embargo, es evidente que el 58,5% de los créditos se concentran en el "Comercial Prioritario Corporativo", siendo el sector en que se da más de la mitad del crédito de la ciudad. Los créditos de Guayaquil podrían ser más diversificados, sobre todo en temas de PYME, inmobiliarios, microcréditos y vivienda de interés público, para de esta forma llegar a sectores de la economía que lo requieren.

El resultado de la métrica es: D

A	B	C	D	F
La cartera de préstamos está bien diversificada (IHH).	La cartera de préstamos está diversificada (IHH de bajo a medio).	La cartera de préstamos está diversificada en cierta medida (IHH medio a alto).	La cartera de préstamos se concentra en un pequeño número de sectores (IHH alto).	La cartera de préstamos está muy concentrada en unos pocos sectores (IHH muy alto).

d) Cambio en la tasa de morosidad y porcentaje de préstamos reestructurados atribuible a COVID-19:

Esta dimensión mide la resiliencia del sistema bancario local frente a la capacidad reducida de las empresas para cumplir con sus obligaciones de deuda.

En el documento "Covid-19 y sus implicaciones en el Sistema Financiero Nacional" (Red de Instituciones Financieras de Desarrollo del Ecuador, 2020), se expone que, al analizar la ratio de morosidad se observa que este se ha mantenido entre el 3% y 4% durante los meses de análisis. En el mes de abril se observa el incremento de 1pp de la ratio, sin embargo, para el mes de mayo este empieza a reducirse, lo cual se puede atribuir a las medidas de diferimiento o alivio financiero dispuesto por las autoridades de control y adoptado por las entidades financieras. Es importante señalar que, de acuerdo con la información emitida por el Ministerio de Economía y Finanzas, el alivio financiero que dio la banca privada a sus clientes constituye en 1.98 millones de operaciones reprogramadas por alrededor de 10 800 millones, en donde más del 70% de la cartera de microcrédito ha sido diferida. También, el sector financiero público concretó 117 392 operaciones de diferimiento extraordinario por 516.3 millones de dólares. Por lo que, a nivel de estados financieros aún no se puede observar los efectos de la pandemia y como estos inciden en la calidad de la cartera de crédito.

El documento también señala que ya se evidencian señales tempranas de desaceleración como efectos del estancamiento de la cartera de crédito, el represamiento de la recuperación efectiva de la cartera, el debilitamiento de ingresos y la reducción de sus márgenes de intermediación financiera. Lo cual podría afectar no solo a la operatividad de las instituciones sino a sus niveles de liquidez y solvencia.

Al 18 de septiembre de 2020, Diario El Universo reportó: "La Asociación de Bancos Privados del Ecuador (Asobanca) aún no posee datos de las operaciones totales de refinanciamientos de personas naturales en esta pandemia, pero indica que de marzo a junio del 2020 el sector ha realizado más de 2,1 millones de operaciones

de alivio financiero. Allí se incluyen procesos de diferimientos en los cuales los clientes dejaron de pagar las cuotas de sus créditos sin afectar su calificación crediticia. Tras ofrecer las alternativas de diferimiento, los clientes pueden optar por acceder a refinanciamientos, reestructuración o novación de sus créditos, indica la Asociación de Bancos Privados del Ecuador. El monto de medidas de alivio financiero realizados por la banca privada asciende a un total de \$10 000 millones, lo que significa que el 35 % de la cartera total de la banca recibió un alivio financiero, según Asobanca” (Diario El Universo, 10 de diciembre, 2020).

El Boletín mensual de la Banca Privada al 30 nov. 2020 sí reporta una cuenta llamada “Cartera refinanciada covid-19 por vencer”. Como se puede observar, el porcentaje de esa cartera es de 10,39% sobre el total de la cartera de créditos para los bancos pequeños, siendo para estos el más grande peso de la cartera Covid-19. Sin embargo, para el total de bancos es 5,59%, y para los bancos privados comerciales llega a ser 1,96%, el 4,02% para los bancos privados de consumo y 5,92% para los bancos privados de microempresa.

Cuadro 26
Porcentaje de préstamos reestructurados atribuible a COVID-19:
bancos privados, noviembre de 2020

Cuenta	Bancos privados pequeños	Total bancos privados	Bancos privados comerciales	Bancos privados consumo	Bancos privados de microempresas
Total cartera de créditos	986 543,02	26 932 640,73	2 414 416,41	2 346 632,57	206 604,39
Cartera refinanciada covid-19 por vencer	102 534,03	1 506 317,70	47 217,15	94 275,49	12 222,44
Cartera refinanciada covid-19 que no devenga interés	3 446,16	14 362,38	-	618,37	570,65
Cartera refinanciada covid-19 vencida	361,63	5 089,52	-	70,83	55,57
Total refinanciada por covid-19	106 341,82	1 525 769,60	47 217,15	94 964,69	12 848,66
Porcentaje de cartera refinanciada por covid-19 dentro del total de la cartera de créditos	10,78%	5,67%	1,96%	4,05%	6,22%
Cartera reestructurada covid-19 por vencer	4 643,91	379 938,28	8 223,07	15 590,03	940,59
Cartera reestructurada covid-19 que no devenga interés	372,43	23 128,59	-	119,81	292,97
Cartera reestructurada covid-19 vencida	12,1	110,38	-	5,43	10,32
Total reestructurada por covid-19	5 028,45	403 177,25	8 223,07	15 715,27	1 243,87
Porcentaje de cartera reestructurada por covid-19 dentro del total de la cartera de créditos	0,51%	1,50%	0,34%	0,67%	0,60%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Boletín mensual del 30 nov. 2020 de la de la Banca Privada. Estados de situación remitidos por las entidades / Sistema de Administración de Balances (S.A.B.).

Esta métrica se responde con calificación C, sin embargo, hay que recordar que según los análisis de expertos aún no se ve la profundidad del impacto del COVID en el sector financiero, y es probable que algunas entidades vayan a tener que reestructurar más créditos y sufrir incrementos en mora.

El resultado de la métrica es: C

A	B	C	D	F
La tasa de morosidad no ha cambiado o cambiado marginalmente, muy pocos casos de reestructuración de préstamos.	La tasa de morosidad tiene un pequeño cambio y un pequeño porcentaje de los préstamos tuvo que reestructurarse.	La tasa de morosidad ha variado moderadamente y una parte media de los préstamos se reestructuraron.	Las tasas de morosidad han aumentado significativamente, muchos préstamos tuvieron que ser reestructurados.	Las tasas de morosidad aumentaron de manera muy significativa, la mayoría de los préstamos existentes tuvieron que ser reestructurados.

Recuadro 14
Resumen de calificaciones por subindicador: RPI 3-2: solvencia y desempeño financiero

Subindicador	Resultado	Calificación
Diferenciales de tasas de interés	Los diferenciales de tasas de interés son altos (11,09%).	D
Tasa de préstamos en mora	La tasa de préstamos en mora es baja (mucho mejor que la tasa de la industria cuando se mide para bancos individuales).	A
Distribución sectorial de préstamos	La cartera de préstamos se concentra en un pequeño número de sectores (IHH alto).	D
Cambio en la tasa de morosidad y porcentaje de préstamos reestructurados atribuible a COVID-19	La tasa de morosidad ha variado moderadamente y una parte media de los préstamos se reestructuraron.	C

Fuente: Elaboración propia utilizando la metodología del Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, Urban economic recovery and resilience: Diagnostic and Planning Tool, 2021.

3. Espacio fiscal de la ciudad (RPI 3-3)

a) Diversidad de ingresos de la ciudad:

Busca medir el grado en que un gobierno local depende de fuentes específicas de financiamiento, incluidos los ingresos propios, las transferencias fiscales intergubernamentales y las subvenciones internacionales (si están disponibles) menos los préstamos. Las dependencias pueden ser problemáticas, especialmente si dichas dependencias no son de ingresos propios.

Para medir la diversidad, esta dimensión se basa en el índice de Herfindahl-Hirschman (HHI). Cuanto menor sea el valor del índice, más diversificada será la composición de los ingresos de la ciudad. (Alternativamente, se puede utilizar una relación simple entre los ingresos de fuente propia y los ingresos totales para establecer la dependencia de la financiación externa).

En la información proporcionada por la Dirección Financiera del Municipio de Guayaquil (Camposano, 2020) se puede observar las fuentes de financiamiento del presupuesto de la ciudad. Adicionalmente, se han generado las columnas de peso de cada fuente del financiamiento dentro de los ingresos totales de la ciudad.

Cuadro 27
Guayaquil: fuentes de financiamiento del presupuesto, 2019-2020

Ingresos	Presupuesto inicial 2019	Peso % de cada fuente de ingresos	Presupuesto inicial 2020	Peso % de cada fuente de ingresos
Ingresos propios	185 807 300,00	23%	180 775 330,46	22%
Asignaciones GAD's	297 553 700,00	36%	297 500 000,00	36%
Ingresos de financiamiento	333 600 000,00	41%	356 525 669,54	43%
Total	816 961 000,00	100%	834 801 000,00	100%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información otorgada por la Dirección Financiera del Municipio de Guayaquil, 2019-2020.

El Municipio de Guayaquil cubre sus gastos con los ingresos que recibe, de los cuales el 22% provienen de ingresos propios (tributos municipales), 36% de asignaciones del gobierno central al municipio, y el mayor componente son los "ingresos de financiamiento" en los que se concentran un 43% de los ingresos. Ninguno de estos 3 rubros sobrepasa el 50% por lo que puede decirse que la Municipalidad no depende en exceso ni de las asignaciones recibidas del gobierno central ni de los ingresos de financiamiento.

Dado que el texto del diagnóstico indica que se puede utilizar una relación simple entre los ingresos de fuente propia y los ingresos totales para establecer la dependencia de la financiación externa, se procede al cálculo, que da como resultado que el Municipio depende de 22% de sus ingresos propios en el año 2020 y en un 78% de otras fuentes de financiamiento.

El resultado de la métrica es: C

A	B	C	D	F
La ciudad tiene un espacio de ingresos bien diversificado, la dependencia de la financiación externa es baja (menos del 50%).	La ciudad tiene un espacio de ingresos diversificado, la dependencia de la financiación externa es de baja a media (50-65%).	La ciudad tiene un espacio de ingresos algo diversificado, la dependencia de la financiación externa es de media a alta (64-80%).	La ciudad tiene un espacio de ingresos poco diversificado, la dependencia de la financiación externa es alta (81-90%).	La ciudad tiene un espacio de ingresos no diversificado, la dependencia de la financiación externa es muy alta (por encima del 90%).

b. Proporción de ingresos inelásticos como porcentaje de los ingresos de fuente propia:

Muchos impuestos e ingresos municipales son elásticos a la renta (impuesto sobre la renta, tarifas de mercado, etc.) y disminuyen a medida que disminuye la actividad económica subyacente.

Por otro lado, los ingresos inelásticos son independientes de las actividades económicas y la ciudad está en condiciones de hacer cumplir legalmente dichos ingresos incluso si se han diferido (como el impuesto a la propiedad o muchas otras formas de financiación de la tierra).

Según la entrevista con el Director Financiero de la Municipalidad de Guayaquil (Camposano, 2020), si comparamos el 2019 con el 2020 se aprecia una caída de aproximadamente 20% en la recaudación de los tributos municipales en diversos rubros, tanto los que están ligados a la propiedad como los que están ligados a la actividad económica. Sin embargo, los más elásticos son los que están ligados a la actividad económica, en los cuales se nota una merma de 20%-25% si comparamos 2020 con 2019.

De estos tributos a la actividad económica, el más importante es el 1.5 por mil sobre los activos totales, cuyos contribuyentes son las empresas y las personas naturales obligadas a llevar contabilidad. Normalmente se recaudan 32 000 000 de dólares al año en este tributo, seguido por el impuesto a la patente municipal que grava la actividad de las empresas porque se cobra en función del patrimonio de las personas naturales y jurídicas que realizan actividades económicas industriales, profesionales, financieras e inmobiliarias. Este último es un impuesto que no se cobra a las empresas que se dedican a actividades: agrícolas, agropecuarias, acuicultura.

Otros tributos cuya recaudación ha disminuido, son los relacionados con transferencias de dominios, es decir donde hay una compra venta, aportes de bienes a sociedades, acciones de pago, cualquier transferencia de dominio paga el impuesto de alcabalas y también hay un impuesto de transferencia de dominio sobre la compra venta de bienes urbanos que grava en un 10% a la utilidad entre el precio de compra y el precio de venta. La tasa de habilitación de locales y de establecimientos de actividad económica se cobra por los locales comerciales declarados en el Registro Único de Contribuyente (RUC), en este rubro se recauda aproximadamente \$9 000 000 de dólares al año y en este 2020 se recaudó entre \$5 000 000 y \$5 500 000, se considera que se debe a que muchos establecimientos han cerrado, todavía no han abierto o simplemente han abierto y no han podido pagar.

Otro tributo que ha experimentado una fuerte caída obviamente es el de espectáculos públicos. Los espectáculos están funcionando muy limitadamente, la normativa actual es de 30% de aforo y la caída de este impuesto es alrededor de 75%, no se llega en 2020 al \$1.000.000 cuando generalmente se recaudaba alrededor de \$4.000.000.

Los impuestos más inelásticos han sido los impuestos prediales. En Guayaquil se recaudan alrededor 28 000 000 de dólares y al finalizar 2020 se han recaudado 25 000 000 y es difícil incrementar esa recaudación ahora porque realmente el grueso del impuesto se lo cobra en enero y febrero -porque hay un incentivo de descuento

y los demás meses el cobro es menor-. En la recaudación de este impuesto hay una caída de aproximadamente 2 500 000, y en ese impuesto está incluido el cobro de las Contribuciones Especial de Mejoras (CEM).

Ante este análisis financiero de la ciudad, el Concejo Cantonal de Guayaquil, aprobó que para el año 2021 se va a exonerar del pago de la tasa de habilitación de locales, y más bien se podrán poner el día las personas que no pudieron pagar en el 2020 este tributo. Otro cambio importante ha sido que, como está limitado el aforo, los restaurantes son libres de poner mesas y sillas en terrazas con modelos ya establecidos de ornato; se permite estas instalaciones para aportar al distanciamiento social y prevenir el contagio. Con respecto a visiones a futuro, aún existe incertidumbre en cómo la pandemia va a afectar a la recaudación de impuestos a la propiedad, porque cuando llegó el COVID-19, ya se había realizado la recaudación de enero y febrero, que generalmente, es más del 50% del total, y por tanto hay que esperar a 2021 para conocer ese impacto.

Se considera como los ingresos inelásticos para el cálculo de esta métrica, los tributos que cobró en su gran parte la municipalidad antes del inicio del COVID-19: impuesto predial urbano y rural, y apertura, pavimentación, ensanche y construcción, y el tributo que se cobra con el agua potable que es la tasa de recolección de basura. Además, se revisó en la cédula presupuestaria y se considera en este análisis todo ingreso que no tuvo una caída brusca por el COVID-19, es decir que han tenido una recaudación muy cercana al valor codificado (considerando esto como la definición de inelasticidad aplicada al análisis de recaudación en la pandemia). Por ejemplo, los ingresos del sector privado no financiero, infracción a ordenanzas municipales y fondos de autogestión, al igual que otros títulos y anticipos que se han cobrado casi en su totalidad, se suman como inelásticos en este análisis. Sumando los valores codificados de estos rubros a junio 2020, que están disponibles en internet, se tiene que (GAD Municipal de Guayaquil, 2020):

Cuadro 28
Guayaquil: porcentaje de ingresos inelásticos, junio de 2020

Ingresos inelásticos	Valores codificados a junio 2020
A los predios urbanos	\$13 000 000,00
A los predios rústicos	\$1 000 000,00
Recolección de basura	\$19 000 000,00
Apertura, pavimentación, ensanche y construcción	\$12 700 000,00
Del sector privado no financiero	\$985 000,00
Infracción a ordenanzas municipales	\$280 000,00
Otras concesiones	\$1 630 000,00
Otros no especificados	\$4 000 930,46
Bonos del Estado	\$15 000 000,00
Del fondo de descentralización a municipios	\$80 770 195,52
Fondos de autogestión	\$98 499 506,95
Otros títulos	\$10 380 000,00
De anticipo por devengar de ejercer de GADS y empresas	\$20 864 273,61
Anticipos por devengar	\$10 755 000,00
Cuentas por cobrar	\$125 010,00
Ingresos municipales más inelásticos ante COVID-19	\$288 989 916,54
Total ingresos municipales	\$834 801 000,00
% de ingresos inelásticos	34,62%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de los Presupuestos de Ingresos. GAD. Municipal de Guayaquil Movimientos de cédulas presupuestarias ene-jun 2020.

El resultado de la métrica es: B

A	B	C	D	F
Proporción muy alta de ingresos inelásticos a los ingresos (40% o más).	Alta proporción de ingresos inelásticos de ingresos (30-39%).	Participación promedio de ingresos inelásticos en ingresos (20-29%).	Baja proporción de ingresos inelásticos de ingresos (10-19%).	Porcentaje muy bajo de ingresos inelásticos a los ingresos (menos del 10%).

c) Flexibilidad financiera:

Mide la capacidad máxima de endeudamiento de la ciudad. La flexibilidad financiera se mide como la proporción de (a) ingresos de fuente propia, (b) subvenciones no asignadas (discrecionales) y (c) cantidad máxima de deuda que una ciudad puede contraer dada su posición financiera en los ingresos totales de la ciudad.

Estas tres fuentes de ingresos son las más flexibles y permiten a la ciudad movilizar y (re) asignar fondos de manera expedita en respuesta a una crisis. Cuanto mayor sea la proporción, más flexible financieramente es una ciudad.

Para la aprobación y ejecución de sus presupuestos, cada GAD deberá observar los siguientes límites de endeudamiento:

- La relación porcentual calculada en cada año entre el saldo total de su deuda pública y sus ingresos totales anuales, sin incluir endeudamiento, no deberá ser superior al 200%, y
- El monto total del servicio anual de la deuda, que incluirá la respectiva amortización e intereses, no deberá superar el 25% de los ingresos totales anuales, sin incluir endeudamiento.

Las instituciones públicas y privadas no podrán conceder créditos a los GAD que sobrepasen estos límites, debiendo estos últimos someterse a un plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal que será aprobado por el ente rector de las finanzas públicas (COPLAFIP, Art. 125).

El resultado de la métrica es: A

A	B	C	D	F
Muy alto grado de flexibilidad financiera (más del 70%).	Alto grado de flexibilidad financiera (50-70%).	Grado moderado de flexibilidad financiera (30-49%).	Bajo grado de flexibilidad financiera (más del 20-29%).	Grado muy bajo de flexibilidad financiera (por debajo del 19%).

d) Flexibilidad fiscal:

Busca medir la autonomía fiscal de una ciudad para administrar su espacio fiscal. Es un indicador cualitativo del lado de los ingresos medido como la capacidad legal del gobierno local para establecer su tasa y base impositiva.

Cuanto más fuerte es la autonomía fiscal de una ciudad, mayor es su capacidad para reestructurar los impuestos hacia, por ejemplo, impuestos más inelásticos a los ingresos para compensar una recesión económica.

La Municipalidad solo puede definir tasas, pero no puede modificar impuestos. El único ente que puede realizar modificaciones a impuestos a nivel nacional es la Asamblea Nacional.

El resultado de la métrica es: D

A	B	C	D	F
Capacidad fiscal muy fuerte: la ciudad tiene la capacidad legal para establecer de forma independiente las tasas para todos los impuestos y tasas que se le asignan e introducir nuevos impuestos.	Fuerte capacidad fiscal: la ciudad tiene la capacidad legal para establecer de forma independiente las tasas para la mayoría de los impuestos y tasas que se le asignan e introducir nuevos impuestos.	Capacidad fiscal moderada: la ciudad tiene la capacidad legal para fijar tarifas para muchos impuestos y tarifas que se le asignan (independientemente o con la aprobación del gobierno central).	Débil capacidad fiscal: la ciudad tiene capacidad legal para fijar las tarifas para una pequeña cantidad de impuestos y tasas que se le asignan; es necesaria la aprobación del gobierno central.	Capacidad fiscal muy débil: se asignan pocos impuestos y tasas; la ciudad requiere la aprobación de la autoridad central para establecer las tasas de impuestos y tarifas (o las fija el gobierno central); sin derecho a introducir nuevos impuestos.

Recuadro 15		
Resumen de calificaciones por indicador: RPI 3-3: espacio fiscal de la ciudad		
Subindicador	Resultado	Calificación
Diversidad de ingresos de la ciudad	La ciudad tiene un espacio de ingresos algo diversificado, la dependencia de la financiación externa es de media a alta (64-80%).	C
Proporción de ingresos inelásticos como porcentaje de los ingresos de fuente propia	Alta proporción de ingresos inelásticos de ingresos (30-39%).	B
Flexibilidad financiera	Muy alto grado de flexibilidad financiera (más del 70%).	A
Flexibilidad fiscal	Débil capacidad fiscal: la ciudad tiene capacidad legal para fijar las tarifas para una pequeña cantidad de impuestos y tasas que se le asignan; es necesaria la aprobación del gobierno central.	D

Fuente: Elaboración propia utilizando la metodología del Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, *Urban economic recovery and resilience: Diagnostic and Planning Tool*, 2021.

4. Salud y estabilidad financiera de la ciudad (RPI 3-4)

La salud y estabilidad financiera local es un factor clave que busca visibilizar la estabilidad financiera de la ciudad.

a) Participación de la ciudad en el mercado financiero local:

Se calcula como la participación de la ciudad en el mercado financiero local a través de instituciones financieras municipales (por ejemplo, bancos municipales).

Instituciones financieras con la participación de la ciudad (por ejemplo, mecanismos de financiamiento colectivo subnacional) como un cociente local en comparación con la participación del gobierno nacional en el sector financiero.

No existe banca municipal. Esto se encuentra amparado en el marco legal, punto 5 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

Art. 347.- Prohibición de préstamos. - Se prohíbe a los gobiernos autónomos descentralizados dar en préstamo sus fondos. El ejecutivo, consejeros regionales y provinciales, concejales, o servidores que lo ordenaren y el tesorero que lo efectuare serán sancionados con una multa igual al doble del monto del préstamo, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que hubiere lugar. A los servidores y al tesorero, la multa les impondrá el ejecutivo del respectivo gobierno y a éste y a los consejeros regionales y provinciales y concejales, la Contraloría General del Estado.

Información no disponible.

b) Calificación crediticia de la ciudad:

Las agencias de crédito otorgan la calificación crediticia de la ciudad (si está disponible) en función de una variedad de factores para informar a los inversionistas sobre el riesgo relativo de la ciudad como préstamo (en particular, un emisor de bonos).

Una calificación crediticia más alta de un grado de inversión implica un mayor potencial de una ciudad para obtener préstamos en mejores condiciones.

El municipio de Guayaquil ha tenido 2 exitosas titularizaciones. La primera titularización del Municipio fue aprobada el 2008 por U\$ 35 millones en los cuales se titularizaron los cobros futuros del impuesto predial por 5 años, esa titularización se colocó en un 100% en el mercado de valores durante el 2009 y sirvió para financiar proyectos de pavimentación. Esta titularización se la llevó a cabo con la Administradora de Fondos y Fideicomisos (FUTURFID).

La segunda titularización se aprobó el 2015 y se la colocó en 2016 por US 20 millones y sirvió para financiar proyectos de pavimentación. En esta oportunidad se titularizó el derecho de cobro de la Contribución Especial de Mejoras.

Ambas fueron a 5 años plazo con pagos de intereses trimestrales y pago de capital una vez al año con rendimiento del 8%. Siempre se ha colocado y transado un 100% de estas operaciones en el mercado de valores.

El Director Financiero indicó en la entrevista en ambas emisiones de titularizaciones la Municipalidad de Guayaquil ha tenido siempre una calificación de riesgo de triple A, tanto al momento de la emisión de la titularización como durante la vigencia de la titularización, y que están obligados a mantener la calificación la revisión cada 6 meses, en virtud de que en el mercado secundario ese papel puede negociarse sin ninguna restricción.

Sumaratings, calificadora de riesgos, ha calificado al Municipio de Guayaquil como AAA el 30 de junio de 2020. Según la entrevista con el Director Financiero, también han tenido esta misma calificación en 2008 y 2015 cuando se hicieron las titularizaciones.

Cuadro 29
Calificación crediticia Municipio de Guayaquil: *Sumaratings*, junio de 2020

Emisor	# Emisión	Clase	Calificación	Fecha de Calificación	Estado
Municipalidad de Guayaquil	Segunda titularización de flujos-CEMS	Actualización	AAA	30-06-20	Vigente

Fuente: *Sumaratings*. Informe de calificación de riesgos fideicomiso mercantil irrevocable. "Segunda titularización de flujos – CEMS – Municipalidad de Guayaquil". 30 jun 2020.

Según entrevista con el Director Financiero de la Municipalidad de Guayaquil (Camposano, 2020), la auditoría a los estados financieros la venía haciendo la Contraloría General del Estado normalmente, pero aproximadamente entre 2015-2016 dicha entidad dejó de hacer auditorías a los estados financieros y hacía solamente auditorías puntuales de exámenes especiales a ingresos o gastos, pero no al balance, por tanto, actualmente no se cuenta con una auditoría a los estados financieros. No obstante, el Municipio de Guayaquil ha pedido a la Contraloría General del Estado que se realicen todas las auditorías desde el 2019, año en que inició sus labores la actual administración municipal.

El resultado de la métrica es: A

A	B	C	D	F
Calificación crediticia muy alta (AAA-AA).	Calificación crediticia alta (A-BBB).	Calificación crediticia promedio (BB-B).	Calificación crediticia baja (C).	Calificación crediticia muy baja (D).

c) Medidas de desempeño de auditoría de la ciudad:

Mide desempeño sostenible de la gestión de la ciudad, como resultado de los informes de auditoría anuales disponibles durante los últimos tres años.

Se puede entender, por la situación crediticia de la ciudad y su calificación triple A, que su desempeño financiero es alto, sin embargo, dado que no hay un examen de auditoría para reportar en este indicador, se concluye que "No Aplica" para la ciudad de Guayaquil.

El resultado de la métrica es: A

A	B	C	D	F
Opinión de auditoría sin reservas durante los últimos tres años.	Opinión de auditoría sin reservas durante al menos 2 años de los últimos tres y sin opinión adversa.	Opinión de auditoría sin reservas durante un año de los últimos tres y sin opinión adversa.	Opiniones calificadas para los tres años o una opinión adversa.	Más de una opinión adversa.

d) Impacto de COVID-19 en la salud y estabilidad financiera de la ciudad:

Calculado como el cambio porcentual en los ingresos totales de la ciudad en comparación con el mismo período del año anterior (2019).

Desglosado por tres tipos de ingresos: ingresos de fuente propia, gobierno central (provincial) transferencias y donaciones de otras fuentes.

Cuadro 30
Presupuestos Municipalidad de Guayaquil, 2019 y 2020
(En dólares)

Ingresos	Presupuesto inicial 2019	Presupuesto inicial 2020	Variación % 2019-2020
Ingresos propios	185 807 300,00	180 775 330,46	-2,71%
Asignaciones GAD's	297 553 700,00	297 500 000,00	-0,02%
Ingresos de financiamiento	333 600 000,00	356 525 669,54	6,87%
Total	816 961 000,00	834 801 000,00	2,18%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Entrevista Enrique Camposano: Director Financiero de la Municipalidad de Guayaquil, 2020.

El presupuesto de la Municipalidad de Guayaquil entre 2019 y 2020 ha experimentado un crecimiento de 2,18%, que se debe a un incremento de 6,87% de los ingresos de financiamiento. Disminuciones en este año de la pandemia ocurrieron en los ingresos propios (-2,71%) y en las asignaciones del gobierno central (0,02%), pero tal como se ha indicado antes, la Municipalidad priorizó el gasto social en la pandemia, disminuyendo gastos de obra pública y manejando el presupuesto de la ciudad para cubrir con los temas priorizados.

El resultado de la métrica es: A

A	B	C	D	F
Los ingresos de la ciudad aumentaron o se redujeron de manera insignificante (hasta un 5%).	Los ingresos de la ciudad disminuyeron algo (en un 6-15%).	Los ingresos de la ciudad disminuyeron (en un 16-30%).	Los ingresos de la ciudad disminuyeron significativamente (en un 36-50%).	Los ingresos de la ciudad disminuyeron muy significativamente por encima del 50%.

Recuadro 16
Resumen de calificaciones por indicador: RPI 3-4: salud y estabilidad financiera de la ciudad

Subindicador	Resultado	Calificación
Participación de la ciudad en el mercado financiero local	ND	ND
Calificación crediticia de la ciudad	Calificación crediticia muy alta (AAA-AA).	A
Medidas de desempeño de auditoría de la ciudad	Opinión de auditoría sin reservas durante los últimos tres años.	A
Impacto de COVID-19 en la salud y estabilidad financiera de la ciudad	Los ingresos de la ciudad aumentaron o se redujeron de manera insignificante (hasta un 5%).	A

Fuente: Elaboración propia utilizando la metodología del Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, Urban economic recovery and resilience: Diagnostic and Planning Tool, 2021.

D. Resiliencia de la gobernanza económica

La resiliencia de la gobernanza económica se entiende como la preparación de los mecanismos y sistemas pertinentes de la ciudad para ejercer una gobernanza ininterrumpida de los asuntos económicos en condiciones adversas de manera eficaz e inclusiva.

Recuadro 17 Resumen de calificaciones resiliencia de la gobernanza económica					
Gobernanza económica	RPI 4-1: Fortaleza de las estructuras y el liderazgo de la gobernanza económica	B	C	C	C+
	RPI 4-2: Alcance y calidad del urbanismo	A	A	A	B
	RPI 4-3: Disponibilidad de inversión	A	B	B	B

Fuente: Elaboración propia utilizando la metodología del Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, Urban economic recovery and resilience: Diagnostic and Planning Tool, 2021.

1. Fortaleza de las estructuras y el liderazgo de la gobernanza económica (RPI 4-1)

Esta variable hace referencia a los mecanismos y sistemas para ejercer ininterrumpidamente la gobernanza económica.

a) Inclusividad de las estructuras de gobernanza económica:

Calculada como proporción de representantes no gubernamentales en las estructuras de gobernanza económica local (si las hubiera), como el Consejo Económico de la Ciudad, el Foro de Desarrollo de la Ciudad y similares.

Es importante que la representación no gubernamental sea diversa e incluya al sector privado, académico, organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas relevantes.

La Municipalidad de Guayaquil está viviendo un cambio en su estructura de poder y gobernanza. La pandemia fue un claro ejemplo de cómo el equipo municipal toma acciones rápidas e involucra a actores en el despliegue de estas acciones en el territorio, sin embargo, el primer nodo crítico que debe resolver la Alcaldía actual es la armonización de las dos generaciones que confluyen hoy en día en los resultados del trabajo municipal.

Las estructuras de poder que han regido en el Municipio desde la época de León Febres Cordero (1992-2000) y Jaime Nebot (2000-2019) han sentado fuertemente las bases de un modelo de gestión orientado a mantener el poder municipal en Fundaciones creadas por la misma municipalidad. Existen fundaciones municipales, tales como: Fundación Siglo XXI para la regeneración urbana, Fundación Malecón 2000 para la administración del Malecón de Guayaquil, Fundación Metrovía para el manejo del transporte público masivo urbano.

La nueva administración se está caracterizando por la creación de empresas públicas, regidas por un directorio e involucradas con la economía local. Al momento, la administración actual cuenta con la Empresa Pública de Vivienda creada en 2020 y ÉPICO empresa pública de emprendimiento e innovación creada en 2019. Ambas empresas públicas trabajan con organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, aumentando así su rango de acción, y beneficiando a grupos de la sociedad que son atendidos por estas organizaciones. Estos cambios son evidentes y dan cuenta de una renovación de un modelo de gestión de 1992-2019, sin embargo, confirman el reto de armonizar las distintas miradas que hay al interior del municipio.

El Municipio sí mantiene relaciones con diversas entidades gremiales como el Comité Empresarial Ecuatoriano, las Cámaras de Comercio, de Industrias, la Cámara de Comercio Americana-Ecuatoriana, y mantiene relaciones con universidades. Como se ha visto en este diagnóstico la informalidad representa casi el 45% del empleo de la ciudad, por lo que más acciones en esa vía, por ejemplo, son necesarias para demostrar la inclusión de una mayor diversidad de actores económicos en los asuntos de la ciudad.

El resultado de la métrica es: B

A	B	C	D	F
Una variedad de partes interesadas no gubernamentales participa regularmente en las estructuras de gobernanza económica de la ciudad, lo que representa entre el 40 y el 50% de los miembros.	Una variedad de partes interesadas no gubernamentales participa regularmente en las estructuras de gobernanza económica de la ciudad, lo que representa entre el 30 y el 39% de los miembros.	Varias partes interesadas no gubernamentales participan periódicamente en las estructuras de gobernanza económica de la ciudad, lo que representa entre el 20 y el 29% de los miembros.	Varias partes interesadas no gubernamentales participan periódicamente en las estructuras de gobernanza económica de la ciudad, lo que representa entre el 10 y el 19% de los miembros.	Las estructuras de gobernanza económica de la ciudad tienen pocos o ningún representante no gubernamental limitado a un solo sector; la participación es esporádica o <i>ad hoc</i> .

b) Participación pública en los procesos de gobernanza económica:

Refleja la medida en que el público (la sociedad) participa en el desarrollo de las políticas y planes económicos de la ciudad y la medida en que se incorpora la retroalimentación del público.

Este aspecto tiene aún que mejorar, especialmente en 2 puntos importantes, relacionados a la inequidad que se ha apreciado en la forma de gestión municipal.

Algo que debe considerarse en esta administración es dotar servicios a la ciudad de una forma que no sea inequitativa, como fue denunciado en el estudio 'Exigencias de equidad' (2013) en el que se compara la forma como la fundación Siglo XXI distribuye los recursos. Según este estudio, 52 dólares per cápita reciben los habitantes de los sectores de clase media de la ciudad de Guayaquil por concepto de regeneración urbana y solo 9 dólares per cápita perciben los sectores de clase baja, siendo esta una forma inequitativa de administrar la ciudad. Nuevos estudios deberían realizarse por parte del municipio para actualizar información.

En segundo lugar, la ordenanza de presupuesto participativo que da voz a las OSC, solo reconoce como participantes de este presupuesto a un grupo de OSC que está listada en la ordenanza. Este tipo de acciones limita el poder de la sociedad civil y considera que solamente cierto número de ellas tienen el derecho a decidir sobre cómo invertir una parte del presupuesto municipal. En el año 2019, por ejemplo,

el Observatorio de Políticas Públicas de Guayaquil (OPPG) convocó a organizaciones de la sociedad civil que no habían sido consideradas en la referida ordenanza, para realizar un pedido de ampliación de la ordenanza. La convocatoria rebasó sus expectativas pues existía un gran número de organizaciones deseosas de ser consideradas como parte de los grupos de interés de la ciudad y que no habían sido incluidas anteriormente.

Tareas pendientes de la Municipalidad serían: considerar este tipo de esfuerzos al igual que mostrar legítimo interés en revisar y actuar sobre el material producido por las OSC, mejorar el involucramiento de actores que han sido desplazados de la toma de decisiones en periodos anteriores para inmiscuirlos en los asuntos del presupuesto participativo, reformar la ordenanza y trabajar de forma más inclusiva.

El resultado de la métrica es: C

A	B	C	D	F
Alto grado de participación pública (a través de consultas periódicas, reuniones, foros), la retroalimentación del público se busca e incorpora regularmente.	Grado relativamente alto de participación pública (a través de consultas frecuentes, reuniones, foros), la retroalimentación del público se busca con frecuencia y se incorpora en su mayoría.	Grado medio de participación pública (a través de consultas <i>ad hoc</i> , reuniones, foros), la retroalimentación del público se solicita de vez en cuando y a veces se incorpora.	Bajo grado de participación pública (muy pocas consultas / reuniones y ningún foro dedicado), rara vez se busca e incorpora la retroalimentación del público.	Muy bajo grado de participación pública (sin reuniones ni consultas), no se busca y / o no se incorpora la retroalimentación del público.

c) Acceso a la información pública local sobre cuestiones económicas:

El acceso a la información pública local sobre cuestiones económicas se mide como el tipo de información pública relevante disponible para los agentes económicos (por ejemplo, presupuestos y gastos públicos, licitaciones, asistencia financiera y no financiera acceso a estadísticas, etc.)

También considera la frecuencia de publicación de la información, como su precisión y calidad.

Debido a la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Ecuador, todos los municipios del país deben cumplir con informar periódicamente su información presupuestaria. El Municipio de Guayaquil es un referente en el tema financiero en el país debido a que el equipo de la Dirección Financiera está muy bien entrenado y como Municipalidad tienen una larga trayectoria de contar con excelente asesoría jurídica conocen cómo acceder a fondos internacionales, a la que muchos otros municipios del país no saben cómo acceder. Sin embargo, su información financiera histórica no está disponible en formato amigable para realizar cálculos y análisis. Se proporciona en cumplimiento de la ley, es de calidad aceptable y regular, pero, por ejemplo, para realizar los cálculos sobre el detalle de los ingresos elásticos e inelásticos que se han reportado en este diagnóstico, se tuvo que realizar una transcripción de pdf a Excel, lo cual significó mucho tiempo de trabajo. Esta situación la viven a diario investigadores, estudiantes, docentes, OSC, que no pueden fácilmente analizar información financiera detallada de la ciudad pues no está fácilmente accesible en formato de hoja de cálculo.

El resultado de la métrica es: C

A	B	C	D	F
La información cubre todas las cuestiones económicas relevantes, es de alta calidad y se proporciona con regularidad.	La información cubre las cuestiones económicas más relevantes, es de alta calidad y se proporciona con regularidad.	La información cubre muchas cuestiones económicas relevantes, es de calidad aceptable y se proporciona con relativa regularidad.	La información cubre algunas cuestiones económicas relevantes, es de baja calidad y se proporciona de forma irregular.	La información cubre muy pocos o ningún tema económico relevante, es de mala calidad y / o se proporciona esporádicamente, si es que se proporciona.

Recuadro 18
Resumen de calificaciones por indicador: RPI 4-1: fortaleza de las estructuras y el liderazgo de la gobernanza económica

Subindicador	Resultado	Calificación
Inclusividad de las estructuras de gobernanza económica	Una variedad de partes interesadas no gubernamentales participa regularmente en las estructuras de gobernanza económica de la ciudad, lo que representa entre el 30 y el 39% de los miembros.	B
Participación pública en los procesos de gobernanza económica	Grado medio de participación pública (a través de consultas <i>ad hoc</i> , reuniones, foros), la retroalimentación del público se solicita de vez en cuando y a veces se incorpora.	C
Acceso a la información pública local sobre cuestiones económicas	La información cubre muchas cuestiones económicas relevantes, es de calidad aceptable y se proporciona con relativa regularidad.	C

Fuente: Elaboración propia utilizando la metodología del Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, Urban economic recovery and resilience: Diagnostic and Planning Tool, 2021.

2. Alcance y calidad de la planificación urbana (RPI 4-2)

a) Sistema de planificación holístico:

El sistema de planificación integral implica la disponibilidad de una estrategia de desarrollo de la ciudad a largo plazo (visión), planes a mediano plazo, así como planes y presupuestos anuales. Es importante que los planes demuestren la interconexión en todos los niveles y que los objetivos específicos de planificación y las asignaciones presupuestarias en los planes anuales puedan vincularse a los planes a mediano plazo y, finalmente, a la estrategia de desarrollo (visión de la ciudad). Esta medida analiza la solidez del sistema de planificación que subyace a la resiliencia urbana.

En este punto Guayaquil tiene una fortaleza. Trabajan su Plan de Desarrollo del Cantón Guayaquil articulado al cumplimiento de los ODS, de los esfuerzos de fortalecer los sistemas de planificación asociados con las finanzas, en cumplimiento de los Decretos Ejecutivos, Planifica Ecuador, y el Plan Nacional Toda una Vida (PNTUV) que es el plan de desarrollo del país. Estos documentos constituyen las herramientas máximas a las cuales se alinea el plan de desarrollo de la ciudad, y son de naturaleza estratégica, de largo y mediano plazo, y se operativizan en planes anuales. El Municipio realizó un ejercicio de alineamiento con el PTUV para que toda su inversión aporte a los 3 ejes, a los 18 objetivos estratégicos a nivel país y a la vez a los ODS.

Como muestra de las interconexiones en todos los niveles, el Municipio de Guayaquil publicó su "Guía de organización multinivel para la reducción de riesgos de desastres en contextos urbanos, con enfoque basado en derechos" en la que realizó un trabajo de recopilación de bibliografía y datos existentes, talleres de trabajo y entrevistas, para recabar las sugerencias que tienen las personas que forman parte de las Instituciones del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (SNDGR) para optimizar estos procesos. Adicionalmente involucró a la población en el proceso de articulación de la gestión de riesgos a través de la acción participativa, basándose en que las personas como sujetos de derechos deben necesariamente estar informadas adecuadamente sobre las condiciones que afectan su vida, en este caso las amenazas existentes y su nivel de vulnerabilidad ante ellas, y que deben ser partícipes de las acciones que se tomen para mitigar la ocurrencia en su comunidad.

El resultado de la métrica es: A

A	B	C	D	F
Existen planes integrales en tres niveles (estratégico, de mediano plazo y anual) que demuestran un alto grado de interconexión.	Existen planes en tres niveles (estratégico, de mediano plazo y anual) y demuestran un grado relativamente alto de interconexión.	Existen planes en al menos dos niveles (estratégico o de mediano plazo y anual) y demuestran cierto grado de interconexión.	Existen planes en al menos un nivel (anual) y se puede establecer cierta interconexión.	Sin planes (o planes solo a nivel anual sin conexión con ningún otro nivel de planificación).

b) Grado de integración de las disposiciones de gestión de crisis en la planificación y presupuestación de la ciudad:**Medición cualitativa que analiza la preparación de la ciudad para situaciones de crisis.**

Grado de integración de las disposiciones de gestión de crisis en la planificación y presupuestación de la ciudad (planes y presupuestos a medio plazo y anuales). Esta es una medida cualitativa que analiza la preparación de la ciudad para situaciones de crisis, incluida la disponibilidad de reservas relevantes, despidos (financieros y no financieros), planes comerciales continuos para la prestación de servicios públicos, así como procedimientos para movilizar y / o reasignar recursos rápidamente en caso de necesidad.

Para las gestiones relacionadas al COVID-19 la Municipalidad de Guayaquil logró tomar decisiones presupuestarias que tuvieron consecuencias positivas en su manejo de la crisis. Estas fueron indicadas en la sección de este diagnóstico que indica la proporción del gasto social del Municipio durante la pandemia, y en la parte en que se redacta sobre la elasticidad/inelasticidad de la recaudación de los tributos en la crisis sanitaria.

En la parte de gasto de protección social se pudo ver que ciertos gastos se recortaron y los gastos prioritarios se elevaron para responder a la emergencia. En entrevistas varias con los distintos actores es reincidente poner de manifiesto el rápido y decidido accionar de la administración municipal en situaciones de crisis.

En cuanto a la elasticidad/inelasticidad de la recaudación durante la pandemia, se recalca que la Municipalidad, entendiendo las necesidades de los locales comerciales de la ciudad de Guayaquil, eliminó ese tributo para 2021 para dar tiempo a los negocios a que terminen de pagar el tributo generado en 2020 que no pudieron cubrir debido a la pandemia, y esto puede explicar también el grado de integración de las disposiciones de gestión de crisis en la planificación y el presupuesto de la ciudad.

El resultado de la métrica es: A

A	B	C	D	F
Las disposiciones sobre gestión de crisis son integrales y se integran sistemáticamente en los planes a todos los niveles (estratégico, a medio plazo y anual).	Las disposiciones sobre gestión de crisis son relativamente integrales y están integradas en los planes a todos los niveles (estratégico, de mediano plazo y anual).	Las disposiciones de gestión de crisis abordan una serie de cuestiones relevantes y, hasta cierto punto, se integran en los planes respectivos.	Las disposiciones de gestión de crisis abordan algunos problemas y no se integran adecuadamente en los planes respectivos.	Las disposiciones de gestión de crisis están ausentes y / o están mal formuladas y desvinculadas de las acciones planificadas.

c) Aplicación de la metodología de evaluación de vulnerabilidades:

Evalúa si existe una metodología de evaluación de la vulnerabilidad y las evaluaciones de la vulnerabilidad de la infraestructura y los sistemas básicos se llevan a cabo con regularidad; las acciones pertinentes se incorporan en los planes y presupuestos anuales y de mediano plazo.

Existe una metodología de evaluación de la vulnerabilidad y las evaluaciones de la vulnerabilidad de la infraestructura y los sistemas básicos se llevan a cabo con regularidad, las acciones pertinentes se incorporan en los planes y presupuestos a mediano plazo y anuales.

Desde el año 2016 Guayaquil cuenta con el “Programa de Gestión de Riesgos Urbanos de Guayaquil”. Su objetivo ha sido apuntar al fortalecimiento de un conjunto de capacidades directamente relacionadas con los diferentes factores de vulnerabilidad críticos para la ciudad. Este programa generó los siguientes resultados en 2016.

- Resultado 1: comités de barrio y otras estructuras organizativas de las zonas peri-urbanas de Cerro el Jordán y la Nueva Prosperina la ciudad de Guayaquil, fortalecidos para responder ante las emergencias y desastres; de forma autónoma y articulada con las estructuras municipales, con un enfoque de derechos.
- Resultado 2: fortalecidos los mecanismos de organización, coordinación y comunicación de las estructuras y organizaciones de nivel municipal en el Cantón Guayaquil, para una primera respuesta oportuna y eficaz; articulada con los niveles: local (barrios), provincial y nacional (Sistema Nacional de Gestión de Riesgos), como define el marco legal.
- Resultado 3: la población en general y comunidad escolar de Cerro el Jordán y Nueva Prosperina puede reconocer las principales amenazas que le rodean, implementando acciones concretas para reducir sus factores de vulnerabilidad; integrando un enfoque de derechos.
- Resultado 4: reducida la vulnerabilidad física mejorando el conocimiento del riesgo y la capacidad de respuesta en las zonas de alto riesgo de los barrios Cerro el Jordán y Nueva Prosperina, mediante acciones de bajo coste de mejoramiento de infraestructuras y obras de mitigación; incorporando un enfoque de derechos.

La evaluación del proyecto tuvo un balance positivo, producto de ello fue la construcción de una red de Comités Comunitarios de Gestión de Riesgos, una guía multinivel, la cartografía preliminar de vulnerabilidades, capacidades y recursos por medio de la construcción de mapas temáticos; el análisis estadístico básico, una guía de recomendaciones relacionadas con la gestión de información local y el aumento significativo de la red de monitorización de lluvias en la ciudad.

El resultado de la métrica es: A

A	B	C	D	F
Existe una sólida metodología de evaluación de la vulnerabilidad; las evaluaciones de vulnerabilidad se realizan con regularidad; acciones relevantes incorporadas en planes a todos los niveles.	Existe una metodología de evaluación de la vulnerabilidad; periódicamente se realizan evaluaciones de vulnerabilidad; acciones relevantes incorporadas en planes a todos los niveles.	La metodología de evaluación de la vulnerabilidad es rudimentaria; las evaluaciones de vulnerabilidad se realizan ad hoc; acciones relevantes generalmente incorporadas en los planes.	No existe una metodología coherente de evaluación de la vulnerabilidad; las evaluaciones se realizan raramente, si es que se realizan; acciones relevantes rara vez incorporadas en planes a todos los niveles.	Sin metodología de evaluación; sin evaluaciones; sin intentos de incorporar acciones relevantes en los planes.

d) Acceso y la aplicación de tecnologías digitales para la planificación y gestión de la ciudad:

Mide el alcance del acceso y la aplicación de tecnologías digitales para la planificación y gestión de la ciudad, como Internet de las cosas (IoT) y análisis de macrodatos compuesto por sensores, redes y aplicaciones para recopilar datos relevantes, como la congestión del tráfico, el uso de energía y la calidad del aire. para planificar y brindar servicios de la ciudad, incluidos los servicios públicos, el transporte y los servicios públicos.

Alcance del acceso y la aplicación de tecnologías digitales para la planificación y gestión de la ciudad, como Internet de las cosas (IoT) y análisis de macrodatos compuesto por sensores, redes y aplicaciones para recopilar datos relevantes, como la congestión del tráfico, el uso de energía y la calidad del aire. para planificar y brindar servicios de la ciudad, incluidos los servicios públicos, el transporte y los servicios públicos.

La ciudad de Guayaquil tiene una Dirección Informática que tiene trayectoria y renombre de siempre estar a la vanguardia en el tema tecnológico. Por medio de la red de conexión: ALCALDIA_GUAYAQUIL, los ciudadanos se pueden conectar a la internet, con las siguientes características:

- No hay límite de usuarios.
- Todos los puntos tienen conexión de fibra óptica.
- El radio de cobertura de los puntos Wi-Fi es de 80 metros que pueden verse afectados por paredes y otros obstáculos.
- Acceso gratuito a Internet por 45 minutos diarios no acumulables, lo que quiere decir que, si no se usó un día, al día siguiente tiene los mismos 45 minutos.

Sin embargo, en lugares de las zonas rurales de Guayaquil y en los que hay pobreza extrema, se podría proveer de internet mediante diversos mecanismos. Al momento, algunos de estos lugares están solicitando al municipio su cobertura de internet, más adelante se podrá ver si estas zonas son cubiertas por estos servicios, que para muchas de ellas son nuevas. Los sensores en el tráfico se han usado para detectar infracciones e imponer sanciones más el tema de que sean útiles para el manejo efectivo del tránsito (Diario El Universo, 2014), se encuentra en tesis de grados y estudios, sin ser aún una realidad. Tampoco cuenta Guayaquil con un sistema de medición de calidad de aire, aunque es una de las ideas de la Dirección de Ambiente.

El resultado de la métrica es: B

A	B	C	D	F
El IoT y el análisis de big data son avanzados y la mayoría de los servicios de la ciudad los utilizan con regularidad.	El IoT y el análisis de datos de ofertas son algo avanzados y muchos servicios de la ciudad utilizan el IoT y el análisis de big data con frecuencia.	El IoT y el análisis de big data se desarrollan y utilizan de forma moderada por algunos servicios de la ciudad de vez en cuando.	El IoT y los macrodatos están subdesarrollados (incipientes) y son utilizados de forma piloto por uno o dos servicios en una escala limitada.	Sin uso de IoT y big data.

Recuadro 19
Resumen de calificaciones por subindicador: RPI 4-2: alcance y calidad del urbanismo

Subindicador	Resultado	Calificación
Sistema de planificación holístico	Existen planes integrales en tres niveles (estratégico, de mediano plazo y anual) que demuestran un alto grado de interconexión.	A
Grado de integración de las disposiciones de gestión de crisis en la planificación y presupuestación de la ciudad	Las disposiciones sobre gestión de crisis son integrales y se integran sistemáticamente en los planes a todos los niveles (estratégico, a medio plazo y anual).	A
Aplicación de la metodología de evaluación de vulnerabilidades	Existe una sólida metodología de evaluación de la vulnerabilidad; las evaluaciones de vulnerabilidad se realizan con regularidad; acciones relevantes incorporadas en planes a todos los niveles.	A
Acceso y la aplicación de tecnologías digitales para la planificación y gestión de la ciudad	El IoT y el análisis de datos de ofertas son algo avanzados y muchos servicios de la ciudad utilizan el IoT y el análisis de big data con frecuencia.	B

Fuente: Elaboración propia utilizando la metodología del Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, *Urban economic recovery and resilience: Diagnostic and Planning Tool*, 2021.

3. Disponibilidad de inversión (RPI 4-3)

a) Planificación estratégica y prueba de resiliencia de proyectos de inversión:

Busca establecer en qué medida los proyectos de inversión en infraestructura están vinculados a la planificación a más largo plazo, crean oportunidades para inversores externos y reflejan consideraciones de resiliencia.

La columna vertebral en cuanto a atracción de inversiones para la Municipalidad de Guayaquil al momento la tiene la provisión de vivienda, siendo esta una decisión de la nueva Alcaldía que entró en 2019. Para esto creó la Empresa Pública de Vivienda en 2020, la misma que para atraer inversión inmobiliaria, tiene los siguientes ejes de su plan estratégico construido con una visión a 8 años (Rivera, 2020):

- Viviendas solidarias
- Viviendas de interés social y prioritario
- Viviendas en sectores populares
- Viviendas en terreno propio
- Mejoramiento de viviendas
- Mejoramiento del entorno de las urbanizaciones
- Reconocimiento de edificaciones y legalización

De estos ejes, todos están destinados a atraer inversión inmobiliaria. La previsión de la Municipalidad es que, durante la construcción de estas viviendas, se generará empleo, tanto trabajos directos como indirectos, porque, por ejemplo, en el movimiento de tierra se van a utilizar maquinarias, colaboradores, y estos trabajadores a la vez necesitan, por ejemplo, uniformes, comida y esto impulsa a reactivar poco a poco la economía.

Uno de los proyectos de la Alcaldía es “Mi Lote 3”⁶ el cual arranca en 2023, y ya se iniciaron los estudios para Mi Lote 4. En Mi Lote 3 se estiman construir 4.000 viviendas. Las áreas de la ciudad en las que se planea construir el resto de viviendas del Plan Estratégico 2020-2028 son: vía a Daule y Chongón (vía la Costa). En el primero, vía Daule, se construirán 5.000 viviendas y se venderán a un precio de \$36.000⁷. En el proyecto de Chongón (vía a la Costa) es el llamado “nuevo polo de desarrollo” de Guayaquil, ahí se realizará un proyecto habitacional denominado “Mi Casa Mi Futuro” en donde se construirán también 5.000 viviendas. De estas, ya se entregaron las primeras y paulatinamente se irán entregando el resto, pero esto dependerá del clima en el tiempo de la construcción y de las medidas del COVID-19, por lo que se estima que la entrega se podrá alargar un tiempo.

Según la presidencia de la Empresa, hoy en día en el sector de la construcción hemos tenido una pérdida de empleo importante y teniendo en cuenta el aporte que tiene este sector en el Producto Interno Bruto de la ciudad, toma una especial relevancia porque los otros productos que generan ingresos al país, como el petróleo, la agricultura y el camarón son susceptibles, por tanto “la construcción sí puede determinar y puede darle un giro importante al país y a la ciudad, que es lo que nosotros estamos haciendo por la cantidad de empleo que genera” (Rivera, 2020).

La visión de la Municipalidad, es que construcción de vivienda debe entenderse como un todo, porque junto a un proyecto habitacional se construyen vías de desarrollo, mercados, tiendas pequeñas, etc. Ahora, para el proyecto de Chongón la empresa de vivienda está pidiendo que se arregle la vía Paquisha y han solicitado la adecuación de un mercado.

Otros proyectos de desarrollo de infraestructura son la creación del nuevo aeropuerto de Guayaquil, en la zona de Daular, esto a su vez generará otro desarrollo en la zona en la que se encuentra el actual

⁶ Mi Lote 1 y Mi Lote 2 fueron construidos en el periodo anterior del Abg. Jaime Nebot.

⁷ Primera etapa de la urbanización Bella Vita, en la parroquia Chongón, vía a la Costa.

aeropuerto, recogido en el proyecto llamado “Ciudad Nueva” con una visión integral de desarrollo urbanístico sustentable y ecológico que contempla grandes extensiones de espacios verdes y lagunas, conjuntamente con un conglomerado de edificaciones funcionales y amables con el medio ambiente⁸.

El resultado de la métrica es: A

A	B	C	D	F
<p>Todos los proyectos de inversión se derivan del plan de desarrollo a mediano plazo aprobado y del CIP, prevén financiamiento externo cuando corresponda y tienen perfiles de proyectos que abordan los problemas de resiliencia.</p>	<p>La mayoría de los proyectos de inversión se derivan del plan de desarrollo a mediano plazo aprobado y del CIP, prevén financiamiento externo cuando corresponde y tienen perfiles de proyectos que, en general, abordan cuestiones de resiliencia.</p>	<p>Algunos proyectos de inversión se derivan del plan de desarrollo a mediano plazo aprobado y del CIP, a veces incluyen disposiciones para financiamiento externo y algunos de ellos tienen perfiles de proyectos que abordan problemas de resiliencia.</p>	<p>Muy pocos proyectos de inversión se derivan del plan de desarrollo a mediano plazo aprobado (el CIP puede estar ausente), rara vez, si es que lo hacen, prevén financiamiento externo, y solo algunos (o ninguno) tienen perfiles de proyectos que abordan problemas de resiliencia.</p>	<p>Los proyectos de inversión no se derivan del plan de desarrollo a mediano plazo aprobado (es posible que dichos planes no existan), no hay provisión para financiamiento externo y los perfiles de proyectos (si existen) no abordan los problemas de resiliencia.</p>

b) Acceso a la tierra pública:

Se mide por la extensión de la autoridad de la ciudad para administrar el suelo urbano (cambiar el uso, arrendar, vender, etc.) así como el porcentaje de suelo público urbano desocupado/no utilizado como porcentaje del total de suelo público urbano registrado. En combinación, estas dos medidas indican la capacidad de la ciudad para (re) asignar los recursos de la tierra de manera eficiente.

Siguiendo con la misma línea de vivienda, se puede decir que la municipalidad tiene acceso a la tierra pública como factor de producción. Por autoridad de la Alcaldía se han realizado y se seguirán realizando procesos de expropiación, tal como indicado por Patricia Rivera, la presidenta del Directorio de la Empresa Pública de Vivienda.

Actualmente existe un proceso expropiatorio que debe terminar en diciembre del 2020, de acuerdo al cronograma y el próximo año el Municipio tiene planificado ya comenzar a realizar estudios de pre-factibilidad y factibilidad, movimientos de tierra, y todas las preparaciones necesarias para urbanizar la zona, lo cual estiman que les toma alrededor de un año. Luego de urbanizado el terreno este se podrá subastar, por lo que la Municipalidad demuestra tener el poder y la firme decisión de seguir los procesos de expropiación necesarios. Es importante decir que estos procesos de expropiación se realizan mediante la compra de tierra privada para que pase a manos del municipio, para de esta forma urbanizar y subastar, es decir el Municipio en sí no construye vivienda, sino que realiza alianzas estratégicas para la subasta y edificación.

Estos procesos dan fe de un Municipio que deja muy clara su forma de comprender y actuar sobre el suelo, tal como lo expresó Rivera en su entrevista: “No compres al invasor. Estoy aquí como Municipio para darte una mejor oportunidad de vida”. Esto rompe el negocio de los traficantes de tierra, que venden terrenos en 6.000 dólares mientras el municipio entra al mercado a vender un terreno al mismo precio, pero con las ventajas de la legalización: con agua, con espacios verdes, y con la opción de poder construir su vivienda.

⁸ El proyecto fue encargado por la Autoridad Aeroportuaria de Guayaquil a la Asociación de Consultores Perkins Eastman, Consultora Vera y Metrocuadrado.

El resultado de la métrica es: B

A	B	C	D	F
La ciudad tiene plena autonomía para decidir sobre el uso y (re) asignación de los recursos de la tierra; un alto porcentaje de terrenos públicos vacíos / no utilizados.	La ciudad tiene una autonomía significativa para decidir sobre el uso y (re) asignación de los recursos de la tierra; un alto porcentaje de terrenos públicos vacíos / no utilizados.	La ciudad tiene una autonomía algo limitada para decidir sobre el uso y (re) asignación de los recursos de la tierra (se requiere la aprobación de un gobierno superior para algunas acciones); un porcentaje promedio de terrenos públicos vacíos / no utilizados.	La ciudad tiene una autonomía limitada para decidir sobre el uso y (re) asignación de los recursos de la tierra (se requiere una mayor aprobación del gobierno para la mayoría de las acciones); un bajo porcentaje de terrenos públicos vacantes / no utilizados.	La ciudad tiene una autonomía muy limitada (o nula) para decidir sobre el uso y (re) asignación de los recursos de la tierra (todas las decisiones las toma el gobierno central); un porcentaje muy bajo de terrenos públicos vacíos / no utilizados.

c) Intensidad de la carga regulatoria / administrativa (o días para iniciar una empresa como *proxy*):

Mide qué tan propicio es el entorno de inversión para nuevas iniciativas del sector privado y qué tan rápido las empresas pueden diversificarse en otros sectores económicos si es necesario.

La calificación de *Cities in Motion* (IESE Business School, 2020), Guayaquil aún tiene cuentas pendientes que saldar con respecto a ser una ciudad posicionada para hacer negocios. En 2017, el radar comparativo de Guayaquil en los ejes de *Cities in Motion* presentaba una calificación B y un índice de 43,08 sobre 100.

Ahora en Ecuador ya se pueden constituir empresas en 2 días, lo cual le da una mejor posición a Guayaquil, sin embargo, estas novedades recién rigen desde septiembre 2020, por lo que habrá que esperar para conocer los comentarios de nuevos empresarios. Entre los beneficios de la constitución de la empresa de manera electrónica están el ahorro de tiempo que pasó de 60 días, como un plazo optimista, a 2 días. De igual forma los trámites también se redujeron. Ya no será necesario contratar un abogado, reservar el nombre en la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, apertura de la cuenta de integración de capital, escrituras públicas. Esto significa un ahorro de dinero significativo, ya que antes se gastaban aproximadamente \$3.000 mientras que ahora con \$200 ya se pueden solventar todos los gastos.

Los trámites que una persona debe seguir ahora son acceder a la página web, www.supercias.gob.ec, hacer el pago respectivo en el Banco del Pacífico -aunque posteriormente se implementará este servicio en otras entidades bancarias-, y acudir a la cita con el notario para firmar la escritura de constitución.

El resultado de la métrica es: B

A	B	C	D	F
Regulación empresarial de muy baja intensidad, procedimientos de registro de empresas rápidos y sencillos.	Regulación comercial de poca intensidad, procedimientos de registro comercial relativamente rápidos y sencillos.	Intensidad media de la regulación empresarial, el registro requiere cierto esfuerzo y no es muy rápido.	Alta intensidad de regulación empresarial, el registro lleva mucho tiempo y requiere un esfuerzo significativo.	Muy alta intensidad de regulación empresarial, procedimientos de registro muy largos y difíciles.

d) Existencia y funcionalidad de un ecosistema de apoyo a la innovación:

Esta dimensión refleja el esfuerzo del gobierno local por promover y apoyar la innovación como factor de resiliencia.

Además de ÉPICO, financiada con fondos municipales y autogestión, y el 3llab, financiado por la ESPOL -la cual es financiada por fondos del gobierno central-, Guayaquil cuenta con colaboración de otras entidades comprometidas con el tema de negocios, como lo son: la Federación de Exportadores (FEDEXPOR), la Cámara de Comercio Ecuatoriana-Americana (AMCHAM), las Cámaras de Industrias y de Comercio de Guayaquil.

Gracias a la red Asociación de Comercio Americana en América Latina (AACCLA por sus siglas en inglés) y AMCHAM Guayaquil ha sido una articulación público-privada, puente entre los empresarios y el sector público, transmitiendo los pedidos de mejora de procesos en pro de la facilitación al comercio e impulso a las inversiones en Ecuador. En febrero 2020, AMCHAM Guayaquil estuvo junto al presidente Lenín Moreno en Washington, en distintas reuniones con el sector privado americano en instituciones como BID, FMI, Cámara de Comercio de los Estados Unidos, entre las más destacadas.

Después de la cuarentena, las empresas están en búsqueda de financiamiento pues se ha convertido en una tarea clave para pequeñas y grandes compañías; unas están apuntando a la banca privada, otras tratando de acceder a líneas de crédito en la banca pública. Y otro grupo está analizando la posibilidad de ir al mercado bursátil en busca de financiamiento (Diario El Universo, 19 de julio, 2020). Los siguientes párrafos provienen de información de Diario El Universo sobre esta fuente de financiamiento durante la pandemia.

En casas de valores hay la expectativa de que en este segundo semestre del año haya más empresas intentando lograr financiamiento en el mercado bursátil por la compleja situación actual. Dada la crisis generada por el COVID-19 las empresas requieren de recursos para financiar actividades productivas, compra de materia prima, pago de salarios, liquidaciones por despidos, impuestos. El monto negociado en el primer semestre llegó a \$3249 millones, esto es 9,3 % más que los \$2973 del mismo lapso del 2019. Y se espera que este año cierre, al menos, con valores similares al 2019, de \$6490 millones, según datos de la Bolsa de Valores de Guayaquil (BVG). Durante los meses de la emergencia sanitaria (marzo-junio) se realizaron 33 emisiones en Bolsa que corresponden a 31 empresas de diversos sectores. En este periodo, en la BVG se negoció un monto de \$1884,9 millones. Comparado con el mismo lapso del 2019, ese monto representa una disminución del 13,7 %, según datos de la BVG, que tiene el 58 % del mercado.

Del lado de los inversionistas que acuden a este mercado también hay oportunidades, señalan en las casas de valores. La inversión en bolsa puede ser desde montos tan bajos como \$250 en acciones, lo que abre posibilidades a pequeños inversores. Raúl Reyes, gerente de Albion Casa de Valores, considera que en las actuales circunstancias hay compañías cuyas acciones han disminuido su precio, y aquello puede representar una oportunidad interesante. Adicionalmente, dice, las tasas de rentabilidad de ciertos papeles de renta fija han subido también y ahí hay oportunidades para los pequeños y medianos inversionistas. Manfred Hohenleitner, de Atlántida Casa de Valores, asegura que el mercado de valores es una alternativa adicional que tienen los inversionistas para optimizar su liquidez y ahorros. “Las ventajas que tiene el inversionista es que el mercado le ofrece alternativas en términos de rentabilidad (tasa) y plazo con condiciones muy favorables”, señala.

La información aquí descrita da fe de que en Guayaquil existen opciones para invertir, pero de nuevo no se debe dejar de lado que hay una parte de la economía que está bastante golpeada que es la economía informal, y faltan acciones que apunten a levantarla. Muchos informales no pueden acceder a créditos de bancos o comprar bonos en Bolsa de Valores, por lo que se puede decir que a un alto nivel de inversión existen condiciones para negocios en Guayaquil, a diferencia del entorno de negocios para quienes necesitan a veces acceder a créditos de forma urgente.

El resultado de la métrica es: B

A	B	C	D	F
Datos de inversión detallados y adecuadamente diseñados (perfiles de inversión) y una variedad de servicios financieros y no financieros para facilitar la inversión.	Una gran cantidad de datos de inversión (incluidos algunos perfiles de inversión) y una serie de servicios financieros y no financieros para facilitar la inversión.	Cierta cantidad de datos de inversión (incluidos algunos perfiles de inversión) y una pequeña cantidad de servicios financieros y no financieros para facilitar la inversión.	Poca cantidad de datos de inversión (incluidos algunos perfiles de inversión) y una o dos instalaciones financieras o no financieras dedicadas para facilitar la inversión.	Muy pocos o ningún dato de inversión, falta de perfiles de inversión, no hay servicios financieros o no financieros dedicados para facilitar la inversión.

Recuadro 20
Resumen de calificaciones por subindicador: RPI 4-3: disponibilidad de inversión

Subindicador	Resultado	Calificación
Planificación estratégica y prueba de resiliencia de proyectos de inversión	Todos los proyectos de inversión se derivan del plan de desarrollo a mediano plazo aprobado y del CIP, prevén financiamiento externo cuando corresponda y tienen perfiles de proyectos que abordan de manera integral los problemas de resiliencia.	A
Acceso a la tierra pública	La ciudad tiene una autonomía significativa para decidir sobre el uso y (re) asignación de los recursos de la tierra; un alto porcentaje de terrenos públicos vacíos / no utilizados.	B
Intensidad de la carga regulatoria / administrativa	Regulación comercial de poca intensidad, procedimientos de registro comercial relativamente rápidos y sencillos.	B
Existencia y funcionalidad de un ecosistema de apoyo a la innovación	Una gran cantidad de datos de inversión (incluidos algunos perfiles de inversión) y una serie de servicios financieros y no financieros para facilitar la inversión.	B

Fuente: Elaboración propia utilizando la metodología del Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, Urban economic recovery and resilience: Diagnostic and Planning Tool, 2021.

E. Resiliencia de la infraestructura básica y la conectividad

Los cuatro componentes de la economía de la ciudad (que representan los factores de producción que operan dentro de acuerdos de gobernanza específicos) no podrían funcionar sin una infraestructura básica establecida (por ejemplo, energía, agua, etc.), y requieren además de una conectividad adecuada para su funcionamiento eficiente. Los dos indicadores siguientes están diseñados para medir la resiliencia de la infraestructura básica y la conectividad urbana.

Recuadro 21
Resumen de calificaciones resiliencia de la infraestructura básica y la conectividad

	RPI 5-1:	-	-	B	B	
Infraestructura básica y la conectividad	Cobertura y funcionalidad de la infraestructura básica	Espacio público abierto por 100 000 habitantes	Número medio y duración de las interrupciones en la red eléctrica por cliente al año	Porcentaje de población con acceso a servicios de agua y saneamiento	Porcentaje de población con recogida regular de residuos sólidos urbanos	B
	Cobertura de servicios de salud	Cociente de la ciudad para trabajadores de la salud por 10 000 habitantes	Cociente de la ciudad para camas de hospital por 10 000 habitantes	Gasto de la ciudad en salud		N/A
	Conectividad y movilidad	-	A	-	A	A
		Continuidad de las operaciones telefónicas e Internet	Tiempo promedio de viaje diario al trabajo desglosado por los principales modos de transporte	Cobertura total de todos los modos superiores de transporte público	Accesibilidad a pie y ciclabilidad	

Fuente: Elaboración propia utilizando la metodología del Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, Urban economic recovery and resilience: Diagnostic and Planning Tool, 2021.

1. Cobertura y funcionalidad de la infraestructura y los servicios públicos básicos (RPI 5-1)

a) Espacio público abierto por 100.000 habitantes:

Disponibilidad de espacios públicos abiertos, fundamental para muchas funciones urbanas.

Información no disponible.

b) Número medio y duración de las interrupciones en la red eléctrica por cliente al año:

Mide la continuidad ininterrumpida por cliente básico de energía.

Información no disponible.

c) Porcentaje de población con acceso a servicios de agua y saneamiento:

Mide la cobertura del servicio básico de agua y saneamiento.

Los datos de la Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo 2019 dan como resultado que Guayaquil tenía 95,42% de cobertura de agua potable y saneamiento para su población.

Cuadro 31
Guayaquil y Ecuador: porcentaje de población con acceso a servicios de agua y saneamiento, 2019

Porcentaje de población con acceso a servicios de agua y saneamiento	
Guayaquil	95,42
Ecuador	78,32

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) Sección Datos de la Vivienda y Hogar 2019. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).

Sin embargo, durante la pandemia se evidenciaron realidades en zonas de asentamientos irregulares que aún requieren agua potable. La Revista investigativa Primicias expone “En Guayaquil el “problema de las invasiones es serio”, según un informe de la Secretaría de Asentamientos Irregulares de 2019. Al menos, el 33,4% de áreas en la ciudad son terrenos no legalizados. En estas zonas, los habitantes tienen que salir a comprar agua, a pesar de las restricciones de movilidad por la pandemia. “Interagua está distribuyendo agua gratuita en la cuarentena, pero no llega a todos los sectores”, dice César Cárdenas del Observatorio Ciudadano de Servicios Públicos. El Registro Familiar Emergente, elaborado por el Observatorio a más de 5.100 hogares que pasan apuros económicos por el coronavirus, revela que el 21,9% no cuenta con el servicio de agua potable en sus casas” (Revista Primicias, 2020). Otras fuentes investigativas como GK, publican sobre la falta de agua en el sector Monte Sinaí, gran asentamiento informal en Guayaquil (De Luca, 2021) en el que el acceso a agua potable se realiza por tanqueros. El argumento del Municipio para la falta de dotación del líquido vital está relacionado con que no es un asentamiento formal.

Otras áreas desatendidas de la ciudad de Guayaquil son todas las comunidades del Golfo de Guayaquil, incluyendo el Estuario Interior del Golfo de Guayaquil y las de las riveras del Río Guayas. Comunidades del Estero Salado como Puerto Libertad, Cerrito de los Morreños, Puerto Tamarindo, Santa Rosa y Cristo Rey, y por el Río Guayas, tales como Masa 1, 2 y 3, y Puerto Roma nunca han contado con la dotación de agua potable por parte de la Municipalidad.

A este indicador se le otorga **métrica B**, sin embargo, se deja indicada que existe una diferencia entre: (i) las cifras oficiales (95,42%), (ii) las realidades de la parroquia Puná a la que pertenecen las comunidades del Golfo de Guayaquil que no tienen acceso al agua potable, y (iii) las cifras reportadas por el Observatorio Ciudadano de Servicios Públicos.

El resultado de la métrica es: B

A	B	C	D	F
Acceso universal a servicios de agua corriente y saneamiento.	La mayoría de la población (90% o más) tiene acceso a agua corriente y servicios de saneamiento, puntos de agua e instalaciones de saneamiento están disponibles en otras áreas.	Aproximadamente el 75% tiene acceso a servicios de agua corriente y saneamiento, puntos de agua e instalaciones de saneamiento están disponibles en otras áreas.	50% -74% tiene acceso a servicios de agua corriente y saneamiento, hay áreas que carecen de puntos de agua y de instalaciones sanitarias adecuadas.	Menos del 50% tiene acceso a instalaciones de agua corriente y saneamiento, hay áreas que carecen de puntos de agua e instalaciones de saneamiento adecuadas.

**d) Porcentaje de población con recogida regular de residuos sólidos urbanos:
Mide la cobertura de la recolección de residuos sólidos.**

En este indicador se usan datos de la Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo a nivel de hogares, que permite ver que el 97,71% de la ciudad de Guayaquil cuenta con recolección de desechos sólidos. Sin embargo, en este indicador se aplica lo explicado en el apartado anterior, que comunidades del Golfo de Guayaquil no cuentan con este servicio.

Cuadro 32
Guayaquil y Ecuador: porcentaje de hogares que cuentan con servicio municipal de recolección de desechos sólidos, 2019

Porcentaje de hogares que cuentan con servicio municipal de recolección de desechos sólidos	
Guayaquil	97,71
Ecuador	83,43

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) Sección Datos de la Vivienda y Hogar 2019. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).

El resultado de la métrica es: B

A	B	C	D	F
Acceso universal a la recogida de residuos sólidos urbanos.	La mayoría de la población (90% o más) tiene acceso a la recolección municipal de residuos sólidos.	Alrededor del 75% tiene acceso a la recolección de residuos sólidos urbanos.	50% -74% tiene acceso a la recolección de desechos sólidos, los vertederos no regulados son comunes, la quema de desechos es el método común de eliminación de desechos.	Menos del 50% tiene acceso a la recolección municipal de desechos sólidos, los vertederos no regulados son comunes, la quema de desechos es el método común de eliminación de desechos.

Recuadro 22		
Resumen de calificaciones por subindicador: RPI 5-1: cobertura y funcionalidad de la infraestructura básica		
Subindicador	Resultado	Calificación
Espacio público abierto por 100 000 habitantes.	ND	ND
Número medio y duración de las interrupciones por cliente al año en la red eléctrica.	ND	ND
Porcentaje de población con acceso a servicios de agua y saneamiento	La mayoría de la población (90% o más) tiene acceso a agua corriente y servicios de saneamiento, puntos de agua e instalaciones de saneamiento están disponibles en otras áreas.	B
Porcentaje de población con recogida regular de residuos sólidos urbanos.	La mayoría de la población (90% o más) tiene acceso a la recolección municipal de residuos sólidos.	B

Fuente: Elaboración propia utilizando la metodología del Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, Urban economic recovery and resilience: Diagnostic and Planning Tool, 2021

2. Conectividad y movilidad (RPI 5-2)

a) Continuidad de las operaciones telefónicas e Internet:

Mide la frecuencia y duración de las interrupciones al año del servicio telefónico y de internet.

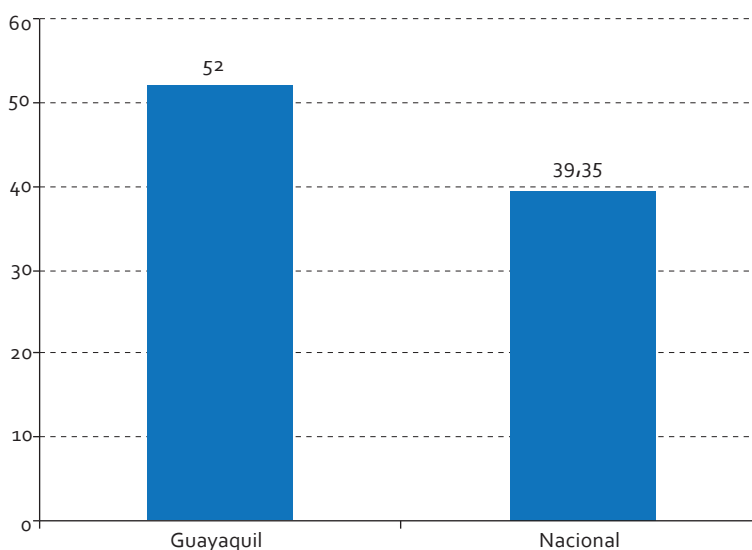
Información no disponible.

b) Tiempo promedio de viaje diario al trabajo desglosado por los principales modos de transporte:

Como demuestran los bloqueos de COVID-19, los tiempos de viaje más largos pueden afectar significativamente la capacidad de los trabajadores para llegar a su lugar de trabajo si existen restricciones en la operación del transporte público y privado.

Información para Guayaquil sobre este indicador se pudo obtener al año 2018 cuando se calculó el Índice de Prosperidad Urbana, por parte de la Facultad de Ciencias Sociales de Ecuador (FLACSO, 2018). Según el documento final del diagnóstico de Guayaquil, el indicador del tiempo promedio que cada habitante demora en trasladarse de un punto a otro, no es el más alto a nivel nacional, pero está muy cerca de los límites máximos que recomienda ONU Habitat; estos son 60 minutos al día entre ida y regreso a lugar de trabajo.

Gráfico 17
Guayaquil y Ecuador: tiempo promedio de viaje al trabajo, 2018
(En minutos)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información presentada en FLACSO. (2018) "Índice de Prosperidad Urbana". Documento elaborado sobre la base de la actualización del CPI (2016) para 28 ciudades del Ecuador, investigación desarrollada por el CITE – FLACSO Ecuador.

Según el citado índice un alto valor de tiempo promedio de viaje al trabajo "repercute negativamente en los niveles de productividad de la ciudad y la calidad de vida de sus habitantes" (FLACSO, 2018), e insta a la ciudad a tomar medidas para evitar la congestión y para no seguir incrementando los tiempos de desplazamientos. El reporte indica que es urgente que se incentive el uso del transporte público de la ciudad y se reduzca el uso del automóvil.

El resultado de la métrica es: A

A	B	C	D	F
Tiempos de desplazamiento cortos (menos de 1 hora).	Tiempos de desplazamiento relativamente cortos (1-1,5 horas).	Tiempos de viaje más largos (1,5-2,5 horas).	Largos tiempos de viaje (2,5-4 horas).	Tiempos de desplazamiento muy largos superiores a 4 horas.

c) Accesibilidad a pie y ciclabilidad:

Mide la accesibilidad de las calles para los peatones y mide la accesibilidad de las calles para los ciclistas como medio alternativo de transporte.

En Guayaquil, el tema de “conectividad vial” dentro de la estimación del Índice de Prosperidad Urbana 2018, se encuentra por debajo de la media nacional. Esto se da porque, la densidad de intersecciones en la ciudad es casi el doble de la cifra ideal a nivel mundial. El análisis que realiza FLACSO es que esta abundancia de intersecciones implica una ciudad configurada por manzanas pequeñas, mismas que podrían reflejar que ha existido un crecimiento desordenado y una falta de planificación. Además, los indicadores de “densidad vial” y “superficie destinada a vías” están casi en los límites ideales, y se podrían explicar por un crecimiento acelerado de la mancha urbana y la expansión de la red vial. Según concluye el documento citado, una mayor superficie vial puede estar directamente relacionada con un mayor número de automotores y contaminación de gases de efecto invernadero (FLACSO, 2018). Al momento, sin embargo, no existen datos para comparar este análisis con 2020.

En el Ecuador existen 885 km habilitados para el uso exclusivo de las bicicletas según el Diario El Telégrafo (Granda, Amanda, 2019). El Municipio de Guayaquil ha implementado ciclovías en ciertos sectores de la ciudad de Guayaquil y en enero 2020 sacó a concurso el proyecto de movilidad sostenible, en el que se incluye la construcción paulatina de kilómetros destinado a ciclovías. A junio de 2019 Guayaquil contaba con 60 km de ciclovía, según informe de la Autoridad de Tránsito Municipal, mientras que otras ciudades principales como Quito tenía 46 km y Cuenca 47 km. En lo que va del año 2020, las vías para el uso de bicicletas y otros tipos de transporte sostenible han ido incrementando dentro de las ciudades de Quito y Cuenca, no en infraestructura, sino como carriles de tránsito compartido implementando señalización y mobiliario vial, disponiendo de espacios dentro de las calles existentes para uso de este tipo de transporte. También, debido a las restricciones de aforo y contacto para evitar el contagio de Covid-19, muchos municipios a nivel nacional han incentivado el uso de bicicletas para la movilización urbana. La información actual de los usuarios y km de carriles para bicicletas no está disponible, por lo que se toma como proxy la información de 2019.

El resultado de la métrica es: A

A	B	C	D	F
La densidad de los carriles para bicicletas supera el estándar nacional o es mejor en comparación con otras ciudades similares del país.	La densidad de los carriles para bicicletas es igual o mejor que el estándar nacional o es la misma que en otras ciudades de tamaño similar en el país.	La densidad de los carriles para bicicletas está algo por debajo del estándar nacional o está ligeramente por debajo en comparación con otras ciudades similares.	La densidad de carriles para bicicletas está muy por debajo del estándar nacional o muy por debajo en comparación con otras ciudades similares.	Carriles para bicicletas muy pocas o inexistentes.

Recuadro 23
Resumen de calificaciones por subindicador: RPI 5-2: conectividad y movilidad

Subindicador	Resultado	Calificación
Continuidad de las operaciones telefónicas e Internet	ND	ND
Tiempo promedio de viaje diario al trabajo desglosado por los principales modos de transporte	Tiempos de desplazamiento cortos (menos de 1 hora).	A
Accesibilidad a pie y ciclabilidad	La densidad de los carriles para bicicletas supera el estándar nacional o es mejor en comparación con otras ciudades similares del país.	A

Fuente: Elaboración propia utilizando la metodología del Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, Urban economic recovery and resilience: Diagnostic and Planning Tool, 2021.

III. Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

- El análisis para realizar el diagnóstico de resiliencia económica para la ciudad metropolitana de Guayaquil se ha centrado en 5 dimensiones claves a través de variables, indicadores y métricas tanto del desempeño del gobierno local (Municipalidad Guayaquil) como a nivel nacional (Ecuador). En ese sentido, es una evaluación que combina el entorno país y la gestión pública a nivel local.
- Lograr un enfoque de resiliencia transversal requiere de: participación de todos los actores clave involucrados; proporcionar liderazgo y coordinación; las iniciativas con una priorización basadas en las necesidades y las condiciones locales; y una visión de largo plazo.
- El fortalecimiento de capacidades económicas del gobierno local es un proceso de largo plazo ya que involucra la trayectoria de las capacidades del factor humano detrás, es decir, los gestores públicos a cargo. Asimismo, se debe considerar los ciclos políticos que determinan y/o modifican la política institucional en ejecución.
- La resiliencia del mercado laboral local reporta un desempeño promedio que reflejaría una capacidad de reacción frente a crisis moderada pero que tomará cierto tiempo en recuperarse sobre todo porque no cuenta con protección laboral social y el costo de vivienda alquilada resulta alto.
- La resiliencia de la gobernanza económica es una de las capacidades de la ciudad de Guayaquil con mayor oportunidad de fortalecimiento, sobre todo si se considera la metodología de vulnerabilidad y crisis, claves en la incorporación efectiva de una perspectiva de resiliencia.
- La resiliencia del entorno empresarial local refleja que, si bien Guayaquil Metropolitano brinda condiciones favorables para hacer negocios, aún tiene pendiente fortalecer el ecosistema de innovación para generar emprendimientos que contribuyen directamente a la resiliencia de la ciudad basadas en innovación.

- La resiliencia del entorno financiero local reporta una concentración en ciertos sectores económicos por lo que restringe el potencial resiliente de la ciudad en esta dimensión. Asimismo, se observa que ha podido soportar y reaccionar ante la crisis a través de financiamientos con mora controlada.
- La resiliencia de la infraestructura básica y conectividad demuestra que existe una brecha importante en la movilidad dentro de la ciudad, sin embargo, reporta un importante avance en conectividad y servicios básicos a nivel local.
- La planificación de la resiliencia urbana involucra -necesariamente- el trabajo conjunto de una variedad de actores relevantes de diversos niveles de competencia y pertenecientes a distintos sectores, por ende, el trabajo colaborativo es clave. En ese sentido, se necesitan alianzas sólidas y una amplia participación de todos los actores involucrados.
- Existen limitaciones importantes en la construcción del diagnóstico de resiliencia económica urbana para Guayaquil Metropolitano si consideramos: (i) disponibilidad de la data, sobre todo en indicadores muy específicos en su lectura; (ii) actualización de la data, no se cuenta con un periodo de tiempo comparable en todas las métricas; (iii) acceso de la data, indicadores de gestión interna que no es de dominio público.
- Las métricas utilizadas no capturan necesaria ni completamente todo lo que involucra cada dimensión, principalmente porque hay data que no está disponible o actualizada; tiene una base cualitativa detrás; o hay factores adicionales a considerar difíciles de medir, como es el caso de la vulnerabilidad de grupos específicos.
- De lo anterior, un reto relevante será el monitoreo de desempeño, es decir, al no contar con la información cuantitativa y cualitativa actualizada, el seguimiento sobre avances en la resiliencia económica urbana será un reto.

B. Recomendaciones

- La incorporación de un enfoque de resiliencia de manera transversal en los objetivos, estrategias y actividades de la Municipalidad de Guayaquil debe darse en el corto plazo. Asimismo, debe verse reflejado en todos los niveles de planificación: estratégico, de mediano plazo y anual.
- El involucramiento de las gerencias resulta clave para la incorporación de un enfoque transversal de resiliencia. En ese sentido, el fortalecimiento de las capacidades económicas debería enfocarse en el trabajo directo con los equipos que los conforman.
- El compromiso con la incorporación del enfoque transversal de resiliencia implica el monitoreo de los indicadores claves que construyen la resiliencia económica urbana, por ello, la recopilación oficial de la data, el monitoreo y publicación de estos es sumamente relevante.
- La tarea de incorporar información que refleje las brechas de desigualdad por grupos vulnerables en todas las dimensiones podría traer una visión más completa sobre la vulnerabilidad de la ciudad y, por tanto, un diagnóstico más completo de su resiliencia.
- Finalmente, se sugiere incorporar el enfoque de género en la evaluación de la resiliencia urbana de la ciudad de Guayaquil de tal manera que se pueda analizar con mayor profundidad la realidad de una ciudad donde no solo el 51% de la población la conforman las mujeres, sino que además existen desigualdades estructurales que complejizan el escenario.

C. Líneas de acción prioritarias

Principales áreas de mejora por dimensión de resiliencia económica urbana:

- **Protección social laboral:** Crear un fondo más representativo que permita proteger a la población más vulnerable de los sectores económicos más afectados en escenarios de crisis.
- **Alcance y calidad de planificación de la ciudad:** Incorporar una metodología de vulnerabilidad y resiliencia en la planificación de corto y largo plazo.
- **Acceso al financiamiento asequible:** Diseñar una propuesta de fuentes de financiamiento que cubran las necesidades de los sectores más afectados, pero a tasas de interés más atractivas.
- **Distribución sectorial de préstamos sobre préstamos totales:** Fomentar la diversificación del riesgo de la cartera de financiamiento, de tal forma que se pueda identificar grupos de consumidores financieros alternativos: negocios o emprendimientos liderados por mujeres.
- **Tiempo promedio de viaje por modos de transporte:** Generar soluciones innovadoras para reducir el tiempo de viaje en medios de transporte público.
- **Incorporar un enfoque transversal de resiliencia urbana:** en el corto plazo, se podrían identificar los objetivos institucionales estratégicos cuya redefinición puede incorporar fácilmente este enfoque; en el mediano plazo, replantear los objetivos e indicadores tomando en cuenta la vulnerabilidad de los factores; y en largo plazo, establecer un equipo técnico que se encargue de monitorear el desempeño de ellos, sobre todo, de los más críticos.
- **Involucrar a actores de la sociedad civil en el monitoreo y compromiso en las dimensiones de resiliencia, sobre todo, a la ciudadanía:** la coordinación y el trabajo en conjunto resulta clave en la implementación de un enfoque transversal de resiliencia urbana ya que involucra la construcción de capacidades para poder adaptarse y superar escenarios de crisis y/o desastres.

Bibliografía

- Asobanca. Base de datos: Data Lab. Cajeros automáticos por provincia. <https://datalab.asobanca.org.ec/datalab/resources/site/index.html?QlikTicket=SQCe1-Vq8g8YMMHn#>
- Asobanca. Base de datos: Data Lab. Oficinas por provincia. <https://datalab.asobanca.org.ec/datalab/resources/site/index.html?QlikTicket=SQCe1-Vq8g8YMMHn#>
- Asobanca. (2020) Boletín mensual de la Banca Privada al 30 nov. 2020.
- Angulo, Sebastián. (8 de agosto, 2020) Más de un millón de ecuatorianos están desempleado, según el INEC. Diario Expreso, Guayaquil, Ecuador. <https://www.expreso.ec/actualidad/economia/desempleo-ecuador-llega-cifra-alta-ultimos-13-anos-87582.html>.
- Banco Central del Ecuador (BCE). (2018a) Cuentas Regionales: Cuentas Cantonales. <https://www.bce.fin.ec/index.php/component/k2/item/293-cuentas-provinciales>.
- Banco Central del Ecuador (BCE). (2018b) Cuentas Nacionales. <https://contenido.bce.fin.ec/home1/estadisticas/cntrimestral/CNTrimestral.jsp>.
- Banco Central del Ecuador (BCE). (2020a) Cuentas Nacionales. <https://contenido.bce.fin.ec/home1/estadisticas/cntrimestral/CNTrimestral.jsp>.
- Banco Central del Ecuador. Datos de bancos, sector financiero de la EPS y de mutualistas. <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorMonFin/TasasInteres/TasasHistoricoBoletinSemanal.htm>.
- Banco Central del Ecuador. Fuente de los datos de Sistema Financiero Público. <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorMonFin/TasasInteres/TasasHistoricoBoletinSemanalBPU.htm>.
- Camposano, Enrique (2020), Entrevista Enrique Camposano: Director Financiero de la Municipalidad de Guayaquil. Entrevistado por Wendy Chávez.
- CEPAL (2013a) América Latina y el Caribe: Evolución del sistema portuario, 1997-2013. Santiago de Chile: CEPAL, 2014, N° 330.
- Congreso Nacional. (18 mayo 2004) Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributario. https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_ecu_ane_cpccs_22_ley_org_tran_acc_inf_pub.pdf.
- Diario El Universo. (3 de agosto, 2014). Cámaras y sensores detectarán las infracciones de tránsito en Guayaquil. El Universo, Guayaquil, Ecuador. <https://www.eluniverso.com/noticias/2014/08/03/nota/3308841/camaras-sensores-detectaran-infracciones-transito-ciudad/>
- Diario El Universo. (7 de agosto, 2020) Cobertura del seguro de desempleo se ha triplicado durante la pandemia. El Universo, Guayaquil, Ecuador. <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/08/06/nota/7932597/seguro-desempleo-iess-pandemia-coronavirus-ley-humanitaria-ecuador/>.

- Diario El Universo. (10 de diciembre, 2020) En diciembre empezó el pago adicional al Bono de Desarrollo Humano, que tiene nuevos beneficiarios. El Universo, Guayaquil, Ecuador. <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/12/10/nota/8078722/como-consultar-nuevo-bono-desarrollo-humano-mies-cedula-ecuador/>.
- Diario El Universo. (18 de septiembre, 2020) El refinanciamiento de deudas en tiempos de COVID-19 puede implicar una tasa de interés del 16 %. El Universo, Guayaquil, Ecuador. <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/09/14/nota/7974991/refinanciamiento-deudas-creditos-ecuador-covid19/>.
- Diario El Universo. (19 de julio, 2020) Más de 30 compañías fueron al mercado bursátil en busca de financiamiento en medio de pandemia. El Universo, Guayaquil, Ecuador. <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/07/12/nota/7899540/bolsa-valores-financiamiento-empresas/>.
- Diario El Comercio. (20 de febrero de 2020) 6 de cada 10 tienen acceso al sistema financiero en el país. El Comercio, Lima, Ecuador. <https://www.elcomercio.com/actualidad/banca-bacos-sistema-financiero-ecuador.html>.
- Diario El Comercio. (05 de febrero de 2020) 40 % de transacciones bancarias es digital en el Ecuador. El Comercio, Lima, Ecuador. <https://www.elcomercio.com/actualidad/transacciones-bancarias-digital-ecuador-internet.html>.
- De Luca, María José. (4 de enero del 2021) La promesa del agua. GK. <https://gk.city/2021/01/04/agua-monte-sinai-espera/>.
- ÉPICO. (2020a) Plan Estratégico de Competitividad, Emprendimiento e Innovación de la Municipalidad de Guayaquil.
- ÉPICO. (2020b) Investigación sobre atributos de cultura ciudadana para el fomento de la actividad emprendedora, la innovación y la competitividad por parte de Épico E.P.
- FLACSO. (2018) "Índice de Prosperidad Urbana". Documento elaborado sobre la base de la actualización del CPI (2016) para 28 ciudades del Ecuador, investigación desarrollada por el CITE – FLACSO Ecuador.
- Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC). (2021). Urban economic recovery and resilience: Diagnostic and Planning Tool.
- GAD Municipal de Guayaquil. (2020) Presupuestos de Ingresos Municipal de Guayaquil: Movimientos de cédulas presupuestarias ene-jun 2020. <https://guayaquil.gob.ec/Documents/Documentos%20Varios/2020/agosto/CEDULAS%20PRESUPUESTARIAS%20JUNIO%202020.PDF>.
- GSMA (2018). La Economía Móvil en Latinoamérica y El Caribe 2019. Londres, Reino Unido, 2018.
- Granda, Amanda. (30 de junio 2019) Nueva red de ciclovía se abre en Ecuador. El Telégrafo. <https://www.letelegrafo.com.ec/noticias/ecuador/1/ciclovía-quito-atm-inec>.
- Garzón Durango, Natalia y Rivadeneira Álava, Ana. (2017) Estadísticas de empleo y plazas de empleo a partir de registros administrativos. Revista de Estadística y Metodologías, Volumen III. (IESS).
- INEC (2013). Encuesta Nacional de Alquiler del 2013.
- INEC. (2019a) Encuesta Nacional Multipropósito de Hogares del Ecuador, diciembre 2019.
- INEC. (2019b) Directorio de Empresas y Establecimientos (DIEE) del Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- INEC. (2019c) Encuesta Nacional Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU).
- INEC. (2020a) Encuesta Nacional Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU).
- INEC. (2020b) Encuesta Nacional Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) Telefónica mayo-junio 2020.
- INEC. (2020c) Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) Indicadores Laborales, septiembre 2020.
- INEC. (2020d) Proyección de la población ecuatoriana, por años calendario, según cantones 2010-2020.
- IESS. Requisitos para acceder al Seguro de Desempleo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. <https://www.iesse.gob.ec/es/web/guest/seguro-de-desempleo>.
- Ilustre Municipalidad de Guayaquil, Dirección de Gestión de Riesgos y Cooperación (2014) Guía de organización multinivel para la reducción de riesgos de desastres en contextos urbanos, con enfoque basado en derechos. Guayaquil, Ecuador.
- IESE Business School. (2020) Índice IESE Cities in Motion 2020 / ST-542. Universidad de Navarra, España.
- Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (2020). Resolución No. 503-2020-G del 22 de septiembre de 2020.
- Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Ecuador. https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_ecu_ane_cpccs_22_ley_org_tran_acc_inf_pub.pdf.

- Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del Covid-19 (Registro Oficial Suplemento 229 de 22-jun.-2020). Consultada en https://www.emov.gob.ec/sites/default/files/transparencia_2020/a2_41.pdf.
- Naciones Unidas. El impacto de la pandemia en las ciudades. Consultado el 4 de enero de 2020. Sitio web: <https://www.un.org/es/coronavirus/articles/covid-19-urban-world>.
- ONU-Habitat. (2020a) City Resilience Profiling Tool.
- UN-Habitat et al. (2021) Global Compendium of Practices on Local Economic and Financial Recovery. Building Urban Economic Resilience during and after COVID-19.
- Presidencia de la República Del Ecuador. (2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD) https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org.pdf.
- Presidencia de la República Del Ecuador. (2020) Resolución No. 569-2020-F. La junta de política y regulación monetaria y financiera.
- Resolución No. 603-2020-G del 22 de septiembre 2020. https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorMonFin/TasasInteres/Res603_2020_F.pdf.
- Revista Primicias. (2020) 21,9% de hogares consultados dice que no cuenta con agua potable. Revista Primicias, Quito, Ecuador. <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/guayaquil-hogares-agua-potable/>.
- Red de Instituciones Financieras de Desarrollo y Equifax. (2020). Covid-19 y sus implicaciones en el Sistema Financiero Nacional. Ecuador: Red de Instituciones Financieras de Desarrollo.
- Rivera, Patricia. (2020) Entrevista Patricia Rivera, presidenta de la Empresa Pública Municipal de Vivienda de Guayaquil. Entrevistada por Wendy Chávez.
- Secretaría General de Comunicación de la Presidencia. Gobierno Nacional. (2020) Presentación de herramientas para la reactivación económica del país. <https://www.comunicacion.gob.ec/gobierno-nacional-presenta-herramientas-para-la-reactivacion-economica-del-pais/>.
- Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros. Consultado enero 2021 en <https://www.supercias.gob.ec/portalscvv/>.
- Superintendencia de Bancos del Ecuador. Consultado enero 2021 en <https://www.superbancos.gob.ec/bancos/>.
- Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (SNGRE). (2018) Plan de Acción para la Reducción del Riesgo de Desastres en Guayaquil: 2019-2030.
- Sumaratings. (30 jun 2020) Informe de calificación de riesgos fideicomiso mercantil irrevocable. "Segunda titularización de flujos – CEMS – Municipalidad de Guayaquil". <https://www.futurfid.com/wp-content/uploads/2021/01/ICR-MV-2020-072-MUNICIPIO-signed.pdf>.

En este documento, elaborado en el marco del proyecto del 13er tramo de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo (DA13) “Building Urban Economic Resilience during and after COVID-19”, se presenta un diagnóstico de la ciudad de Guayaquil respecto de cinco dimensiones clave: i) entorno empresarial local, ii) mercado laboral local, iii) entorno financiero local, iv) gobernanza económica y v) infraestructura básica y conectividad. Estas dimensiones fueron identificadas mediante la herramienta de planificación y diagnóstico de la recuperación económica urbana y la resiliencia elaborada por el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC). Mediante este diagnóstico, se busca comprender mejor los factores estructurales y las características idiosincrásicas de la ciudad de acuerdo con las dimensiones de la resiliencia urbana. El objetivo es hallar soluciones concretas que puedan ayudar a resolver el desafío de crear ciudades más resilientes y gobiernos locales con mayor capacidad de resistir crisis como la de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y otras tensiones de carácter socioeconómico que probablemente sean recurrentes en un mundo predominantemente urbano.

