DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN EL ECUADOR

Carlos Calderón Cobo[1], Susana Manjarrés Quezada[2], Dr. Hugo Arias Palacios [3]

[1] Economista con mención en Gestión Empresarial, especialización Marketing 1999

[2] Economista con mención en Gestión Empresarial, especialización Sector Público 1999

3 Director de Tesis, DEA Economía Pública y Planificación, Universidad de París X, 1972, Dr. en Historia, Universidad de París X, Profesor de la ESPOL desde 1972

RESUMEN

Dentro del marco de modernización del Estado Ecuatoriano, uno de los puntos más importantes que se destaca es la descentralización, llámese esta administrativa o fiscal, que apunte a una mayor eficiencia en la provisión de los bienes públicos y específicamente en procurar el bienestar de los ciudadanos.

En vista de esta realidad, el contenido de este trabajo apunta a aclarar algunos conceptos referentes al proceso de descentralización, presentando inicialmente un breve análisis socioeconómico del país, en el cual se describen los principales problemas económicos y sociales que se agravan cada día, tales como la pobreza, el desempleo, subempleo, insalubridad, desnutrición, entre otros.

Las fallas del mercado y la justificación para la intervención del Estado son el antecedente para plantear la teoría sobre la descentralización fiscal, la cual analiza la posibilidad de transferir facultades a los gobiernos subnacionales para que actúen como recaudadores y ejecutores del gasto público y el análisis de las transferencias gubernamentales a Municipios y provincias, finalmente nos lleva a pensar que un estado descentralizado es la mejor alternativa que tiene el país, considerando como una de sus grandes ventajas, la cercanía de los ciudadanos con sus gobernantes.

INTRODUCCION

Las deficiencias del mercado no han permitido en el Ecuador una distribución equitativa del ingreso ni tampoco una distribución eficiente de los recursos. El alto porcentaje de las familias que viven bajo el umbral de la pobreza y la sobreexplotación de los recursos, en unos casos, y de las subutilización de los mismos, en otros, a lo largo de la historia del Ecuador; es prueba fehaciente de esta situación.

Frente a esta realidad el estado tiene la responsabilidad de corregir esta falla de mercado mejorando la distribución del ingreso y promoviendo una mejor asignación de recursos a través de la administración fiscal.

Sin embargo, tampoco el estado ha logrado resolver este problema de distribución y eficiencia. El sistema de administración centralizada de los recursos fiscales constituye entre otros factores una de las causas que ha impedido un amplio desarrollo regional y social que sea más equitativo y dinámico.

Dada la importancia del tema, en este trabajo analizamos la distribución fiscal en el ecuador confrontando el sistema centralizado con las posibles ventajas de un sistema de administración fiscal descentralizado. Dada la amplitud del tema, nuestro análisis se limita específicamente a la distribución de ingresos fiscales del presupuesto general del estado hacia los entes autónomos siendo estos municipios y provincias.

En razón de que el estado ecuatoriano se encuentra en proceso de modernización, el estudio es muy oportuno y contribuye al proceso de descentralización del Ecuador.

CONTENIDO

1. Situación socioeconómica del país

Es notorio para todos los ecuatorianos que por efectos del subdesarrollo permanente, la crisis prolongada y la inestabilidad política, los ajustes económicos y la falta de acciones coherentes, los problemas económicos y sociales se agravan cada día y de allí el aumento de la pobreza, el desempleo, subempleo, insalubridad, desnutrición, déficit de servicios básicos.

Esta situación proviene originalmente de las definiciones estructurales del sistema económico vigente.

Frente a estas falencias, las corrientes de desarrollo asignaron al Estado la responsabilidad de resolver estos problemas mediante instrumentos políticos de regulación y de distribución. Lamentablemente en el Ecuador estas funciones no han sido cumplidas debido, en gran parte, a la centralización administrativa y financiera, que ha paralizado la iniciativa y participación de los órganos seccionales; se ha distribuido injustamente las rentas y a dado pie al cáncer de la corrupción.

Por este motivo, el proceso de descentralización que se ha venido desarrollando en diferentes países, surge como una alternativa para superar los problemas que nos aquejan y pretende mediante la reestructuración de las funciones de los diferentes niveles de Gobierno, mejorar el bienestar de las comunidades.

La descentralización fiscal que es un proceso en el cual los ingresos y gastos públicos se trasladan del nivel central hacia el local, y que por lo general está dirigido por el Gobierno Central, permite que los entes locales actúen como recaudadores de ingresos y ejecutores del gasto público.

De este modo las funciones tradicionales del Gobierno Central como son: asignación, distribución y estabilización deben ser revisadas para conocer exactamente cuáles deben ser las nuevas funciones del Gobierno Central, cuya actuación en este proceso no dejará de ser importante.

2. El proceso de centralización y descentralización en el país

2.1 La Centralización en el Ecuador

El Centralismo en el Ecuador tiene sus inicios en la época colonial, cuya organización política y administrativa fue montada para explotar los recursos naturales y humanos y canalizar la riqueza hacia la metrópoli, España.

La independencia nos liberó de España, pero dejó intacto el sistema administrativa, esta vez en manos de grandes terratenientes y oligarcas, que centralizaron su poder más a nivel regional y provincial que a nivel estatal.

Fue en la época petrolera, en la década del 70, que el estado consolidó su poder y concentró la mayor parte de funciones y responsabilidades que antes estaban a cargo de los Gobiernos Seccionales.

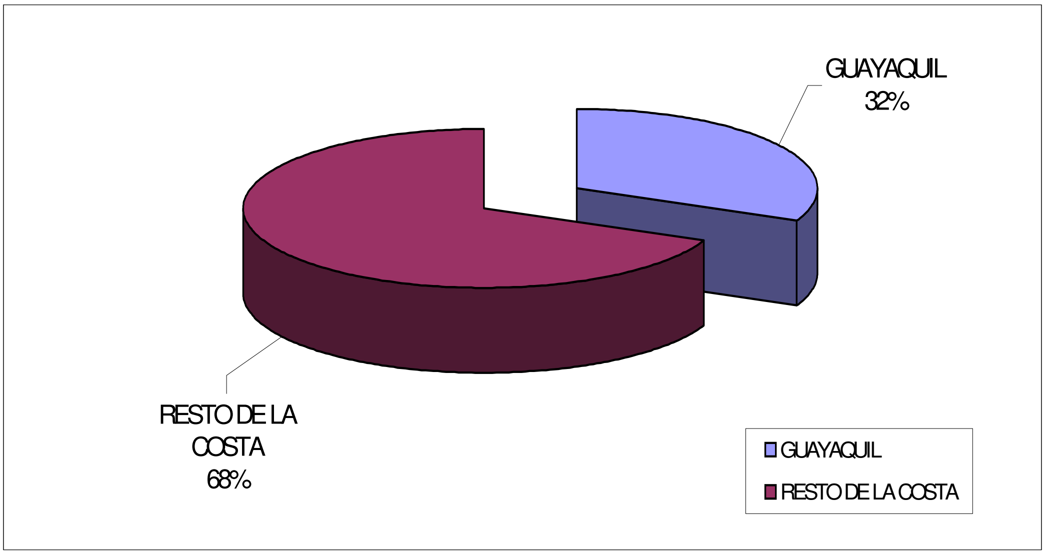
La crisis petrolera puso en evidencia todas las debilidades del centralismo, sus altos niveles de ineficiencia y el estado avanzado de corrupción.

En la década de los 90, los altos niveles de centralización fiscal pueden ser observados en los siguientes cuadros:

CUADRO 1
TRANSFERENCIAS
A GUAYAQUIL Y EL RESTO DE LA COSTA
PERIODO 1994-1996

COSTA	DISTRIBUCION	% DISTRIBUCIÓN	% POBLACION
GUAYAQUIL	212,657,560.81	32	56.08
RESTO DE LA COSTA	460,750,424.04	68	43.92

GRAFICO 1

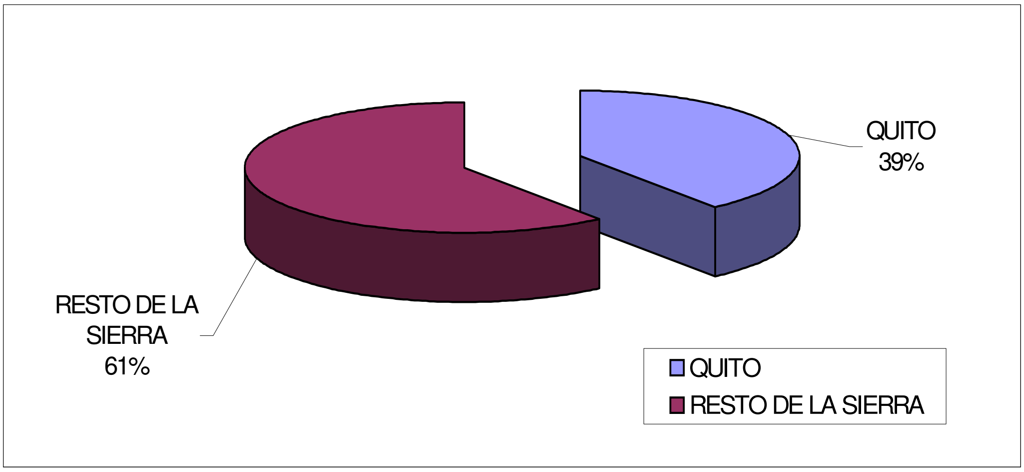


FUENTE: PROGRAMA DE CAPACIDAD DE PAGO DEL BEDE
ELABORACIÓN: AUTORES DE LA TESIS

CUADRO 2
TRANSFERENCIAS
A QUITO Y RESTO DE LA SIERRA
PERIODO 1992-1996

SIERRA	DISTRIBUCION	% DISTRIBUCION	% POBLACION
QUITO	641,887,518.16	39	48.88
RESTO DE LA SIERRA	989,379,507.87	61	51.12

GRAFICO 2



FUENTE: PROGRAMA DE CAPACIDAD DE PAGO DEL BEDE
ELABORACIÓN: AUTORES DE LA TESIS

2.2 El Proceso de Descentralización en el Ecuador

La descentralización es un proceso gradual que requiere de mucho apoyo político, además es necesario que las diferentes jurisdicciones cuenten con los recursos financieros suficientes para llevar a cabalidad la función que tiene que ver con la provisión eficiente de servicios públicos.

Desde principios de la década de los noventa, han existido algunos intentos para descentralizar la administración pública así como los recursos financieros. El punto de partida fue la Ley de Modernización vigente, que fue expedida en 1993, en ella existe un capítulo dedicado a la descentralización y desconcentración.

Luego de esta ley surgió la “Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto General del Estado a los Gobiernos Seccionales” y posteriormente la “Ley de Descentralización del Estado y Participación Social”.

Ambas leyes que hablan específicamente del tema en cuestión, tienen muy buenos argumentos pero no se aplican con eficiencia o no ha existido la decisión política para aplicarlas adecuadamente.

Tal como vimos en los cuadros anteriores, acerca de las transferencias que se realizaron desde el Gobierno Central hacia los organismos seccionales, podemos observamos que existe una discriminación hacia las provincias pequeñas y más necesitadas. De tal forma que entre Quito y Guayaquil se reparte la mayor cantidad de recursos monetarios.

De ahí, que existe una distribución injusta que podría mejorarse implementando un proceso de descentralización de las finanzas públicas, además de las funciones administrativas. Un proceso como éste tiene múltiples argumentos a su favor pero existen también problemas que deben superarse.

3. Argumentos a favor de la descentralización

a) Un proceso de descentralización acerca el nivel de decisión a la población.
b) Se fomentan procesos de producción y administración de bienes públicos innovadores.
c) Se reducen costos administrativos y burocráticos, debido al menor tamaño de las dependencias.
d) Se reduce el ámbito de trabajo del gobierno central de tal forma que puede realizar con mayor efectividad las actividades a su cargo.
e) Las autonomías fomentan la competencia entre regiones. Un gobierno descentralizado será más responsable frente a sus ciudadanos debido al control directo que ellos pueden ejercer sobre aquel.

4. Problemas de la descentralización

a) Un sistema descentralizado logrará mayores niveles de eficiencia siempre y cuando los recursos fiscales con que cuente sean suficientes para cubrir los gastos.
b) En un proceso de descentralización no sólo se transfiere poder desde el gobierno central al regional; también transfiere poder desde las burocracias centrales a las locales.
c) Podría propiciarse el trato desigual de regiones con características o capacidades similares.
d) A medida que se incrementen las tasas impositivas a las clases altas y las transferencias a las clases bajas, las primeras buscarán emigrar a regiones con menos impuestos; siendo así, las recaudaciones disminuirían y se limitaría la capacidad redistributiva del gobierno local.

Considerando los problemas que puede tener un proceso de este tipo, las funciones que deberían ejercer cada uno de los niveles, en un esquema descentralizado son las siguientes:

Gobierno Central:

1. La definición de políticas macroeconómicas y sectoriales.
2. La conducción de la política internacional y de las relaciones internacionales
3. La planificación económica y social a nivel nacional
4. El mantenimiento del orden público, la seguridad nacional y las funciones generales de las fuerzas armadas y de la policía nacional.

Gobierno intermedio:

1. Coordinación de la planeación local
2. Coordinación con la planeación del nivel nacional, identificando proyectos de impacto agregado.
3. Asistencia técnica, administrativa y financiera a nivel local.
4. Prestación de servicios y funciones administrativas

5. Ejercicio de facultades normativas, facultades de regulación legal.
6. Delegación de funciones nacionales.
7. Instancia subsidiaria del nivel local.
8. Instancia de evaluación y control del nivel local.

Gobierno Local

En cuanto a las responsabilidades locales, se debe incluir principalmente:

1. La enseñanza básica y media
2. La vivienda
3. El transporte interurbano
4. Los servicios de agua potable y alcantarillado
5. Los puentes
6. La atención de salud de carácter preventivo
7. El alumbrado público
8. La electricidad
9. Los parques
10. La protección contra incendios
11. Los servicios policiales
12. La eliminación de desechos, etc., sólo por mencionar algunas de las funciones que podrían asumir los gobiernos locales.

A pesar de la delimitación de funciones, siempre existirán tareas conjuntas entre dos o más niveles, los cuales pueden ser por ejemplo, el manejo del medio ambiente y recursos naturales, el bienestar social, el desarrollo agrícola, la enseñanza universitaria.

CONCLUSIONES

La división política del país en la actualidad, con sus 22 provincias y sus mas de 120 cantones; unas grandes, otras medianas y otras pequeñas; unas pobres, algunas más pobres y varias de ellas miserables, nos obliga a reflexionar a los ecuatorianos y pensar en que se agrupen de algún modo de tal forma que se aproveche al máximo la capacidad productiva tanto de sus recursos naturales como de su gente.

La descentralización debe partir en primer lugar de una profunda voluntad política ya que debe estar dentro de un marco constitucional y legal que definan el esquema de competencias y recursos de los diferentes niveles de gobierno.

No nos debemos olvidar que el problema del centralismo en el Ecuador parece ser más bien un problema de bicentralismo ya que la mayor parte de los recursos se reparten entre las ciudades de Quito y Guayaquil.

En nuestro país existen muchas provincias olvidadas y, sobre todo, el drama de la pobreza afecta por igual a serranos, costeños, orientales, y de la región insular, por lo tanto las soluciones a los problemas deben darse sin que prime el sentimiento regionalista que es otro de los factores que no permiten avanzar a nuestro pequeño país.

Es importante, por tal motivo, promover una cultura de descentralización de tal forma que los diversos actores involucrados en el proceso, conozcan a profundidad cuales son las ventajas que presenta para procurar el bienestar de las comunidades del país, de tal forma que todos ellos, sean estos: parlamentarios, funcionarios del ejecutivo, representantes de los municipios, representantes de las provincias, sindicatos, movimientos indígenas, etc.; estén completamente involucrados .

REFERENCIAS

a) Tesis

1. C. Calderón, S. Manjarrés, "Análisis económico de la distribución fiscal en el Ecuador" (Tesis, Instituto de Ciencias Humanísticas y Económicas, Escuela Superior Politécnica del Litoral, 1999).

b) Libros

2. Gabriel Aghón, Descentralización Fiscal en América Latina, (Chile, 1996), pp. 15 - 119.

3. Geoffrey Brennan, James Buchanam, The power to tax: Analytical Foundation of a Fiscal Constitution, Cambridge University Press, 1980.

b) Libros con edición

4. Rudiger Dornbsch, Stanley Fischer, Macroeconomía, (Sexta edición, España, Mc Graw Hill, 1994).
5. Rudiger Dornbusch, Stanley Fischer, Richard Schamalensee, Economía, (Segunda edición, México, Mc Graw Hill, 1993).

c) Artículo en un libro

5. Cepal,. Descentralización fiscal en América Latina, "La Descentralización fiscal en América Latina: Una perspectiva internacional por Gerold Krause-Junk" (Chile, 1996), pp. 151 - 194.

d) Volúmenes de una colección

6. María del Carmen Araujo, Descentralización fiscal: El caso Ecuador, Serie Política Fiscal No. 90, (Cepal, Santiago de Chile, 1996).

e) Artículos de una publicación periódica

7. CEPAL, "Los Problemas del Empleo", No. 21, Diciembre 1983.
8. CEPAL, "Pobreza y Subempleo en América Latina", No. 24, Diciembre 1984.
9. CEPAL, "Los Procesos de Descentralización y Desarrollo Regiona"l, N° 31, Enero 1991.
10. CEPAL, "La Pobreza en el Ecuador", No. 38, Agosto 1989.
11. CEPAL, "Las Relaciones entre Descentralización y Equidad", N° 46, Abril 1992.
12. CEPAL, "Federalismo Fiscal, Ingresos, Gastos y Gestión", N°64, Febrero 1993.
13. CEPAL, "Distribución del Ingreso, Pobreza Social y Gasto Social en América Latina", No. 65, Agosto 1998.
14. María del Carmen Araujo, "Descentralización no puede esperar", Revista Gestión No. 7, Pg. 10, 1997.