

CIUDAD – Centro de Investigaciones Ecuador

ANALISIS CRITICO ACERCA DE LA ACCION DE LOS CONCEJOS CANTONALES EN ECUADOR - PROPUESTAS PARA SU MODERNIZACION *

Carlos Sandoval Peralta

- * Informe final de la investigación realizada en convenio de cooperación Técnica entre la Ilustre Municipalidad de Riobamba y el Instituto de Investigaciones Sociales, ILDIS. Agosto 1994

I. INTRODUCCION -

El presente informe final corresponde a la segunda parte de un estudio que se inició con la identificación de las tareas o funciones relevantes que cumple, los proyectos y los programas que maneja, los costos y la financiación con que cuenta el gobierno de un municipio seleccionado como representativo de la media del país. Para este efecto, el gobierno escogido fue el Concejo Cantonal de Riobamba.

La etapa final de la investigación determina las principales categorías en que se pueden clasificar los problemas que limitan la acción municipal en el Ecuador de hoy, se realiza un análisis detallado de las causas de dichos problemas y se proponen acciones específicas, en el campo de una futura investigación de mayor aliento, a fin de buscar soluciones.

En este informe se concluye que tres aspectos fundamentales definen la problemática municipal en el país Si bien la investigación inicial se refirió únicamente al caso específico de Riobamba, se considera que con variaciones no muy significativas, la situación encontrada se reproduce en la mayoría de los gobiernos cantonales del país.

Esas tres áreas son las siguientes:

1. Restricciones en el ámbito de acción.
2. Limitaciones en la autonomía.
3. Escasa coordinación de la acción con otros entes públicos y privados.¹.

II. RESTRICCIONES EN EL AMBITO DE ACCION

El análisis realizado muestra que las funciones y los programas que asume el Municipio de Riobamba reducen, casi que en forma exclusiva, a la planificación y ejecución de obras de infraestructura urbana. En efecto, tres actividades: pavimentación de vías y construcción de equipamiento comunitario, eliminación de basuras y abastecimiento de agua potable, demandan el 60% del presupuesto municipal. Adicionalmente, los programas restantes se refieren a las propias unidades de administración municipal (Administraciones General y Financiera y de Justicia, Policía y Vigilancia) o a la prestación de otros servicios de infraestructura (entre ellos, camal, terminal terrestre y cementerio).

Con la única excepción del programa de Educación y Cultura que básicamente se concentra en coordinar la participación municipal en las diferentes festividades de la ciudad y que en 1993

participó con menos del 1% del gasto real del ejercicio; el Concejo Cantonal de Riobamba no asume funciones relacionadas con actividades correspondientes a los sectores económico y social, es decir las actividades productivas, educación, salud y, en general, la satisfacción de las necesidades básicas de la colectividad.

Esta situación no es exclusiva del gobierno local de Riobamba. Con variantes menores, se encuentra en todos los cantones del país y obedece al modelo de gobierno cantonal adoptado hace veinte y cinco años. En efecto, la Ley de Régimen Municipal en su artículo 12 define que los fines esenciales de estos entes son tres: procurar el bienestar material de la colectividad, planificar e impulsar el desarrollo físico del cantón y acrecentar el espíritu de nacionalidad, el civismo y la confraternidad de la colectividad.

Excepto la tercera finalidad, que a todas luces aparece como muy general, las otras dos se refieren al bienestar material y al desarrollo físico. En Ecuador, estas definiciones de la normativa se entienden como exclusivamente referidas a la construcción y operación de obras de infraestructura urbana.

El artículo 15 de la Ley de Régimen Municipal es más explícito. En él se definen las funciones primordiales que deben asumir los municipios: en once numerales se insiste en el papel de los concejos cantonales como constructores y operadores de los sistemas de servicios de infraestructura básica. La única excepción consta en el décimo numeral, que se refiere al fomento del turismo, tarea muy poco desarrollada a nivel de gobiernos locales en el país.

Por último, es importante señalar que en el artículo 13 de la citada Ley se indica que "En forma complementaria y solo en la medida que lo permitan sus recursos, el Municipio podrá cooperar con otros niveles gubernativos en el desarrollo y mejoramiento de la cultura, la educación y la asistencia social."

Las restricciones no pueden ser mayores: la ley que define la organización municipal señala como funciones básicas de los gobiernos cantonales únicamente a aquellas relacionadas con la construcción y la operación de servicios de infraestructura básica. Adicionalmente, solo permite su participación en otras actividades en forma complementaria, dependiendo de la existencia de excedentes de recursos y bajo la modalidad de simple apoyo a otros entes públicos.

Las actuales tendencias mundiales, y específicamente las experiencias recientes de descentralización en Latinoamérica, se oponen a este esquema. Una revisión de la moderna teoría de administración local, así como de los principales cambios realizados en países de desarrollo e idiosincrasia similares a los ecuatorianos, muestra que cada vez cobra mayor importancia el papel de los gobiernos municipales en la gestión de muchas tareas del sector público. Esto es particularmente importante en aquellas áreas relacionadas con los servicios sociales básicos, como educación y salud.

La moderna corriente descentralista, a la cual el Ecuador aún no se une, parte de la premisa de que en el nivel municipal es en donde la vida diaria de cada ciudadano es más afectada por la eficiencia - o la ineficiencia - con que el Estado ofrece los servicios básicos. Aquí es donde cada habitante establece su relación inmediata con el Estado y con el gobierno; en el nivel local es donde el ciudadano piensa realmente en "sus gobernantes", ante quienes puede expresar sus preferencias y a quienes puede exigir el cumplimiento de los programas y proyectos ofrecidos.

Desde 1988 ya el Banco Mundial afirmaba que "la descentralización fomenta la eficiencia, al permitir una estrecha correspondencia entre los servicios públicos y las preferencias individuales, y promueve la responsabilidad y la equidad mediante una vinculación clara de beneficios y costos. Esta es la justificación para el establecimiento de gobiernos provinciales y locales sensibles a los deseos de sus ciudadanos y no simplemente instrumentos del gobierno

central."²

Ciertamente que, en los últimos años, en el Ecuador se ha cuestionado el papel de los gobiernos municipales. A principios de los años noventa, con la creación del Fondo de Desarrollo Seccional - FODESEC y con la adopción del Programa de Desarrollo Municipal - PDM, se dieron importantes pasos para dotar de mayores recursos y modernizar a las administraciones locales. De hecho, actualmente existe un proyecto de reforma a la Ley de Régimen Municipal, promovido por la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas - AME. Desafortunadamente, todos estos esfuerzos se dirigen únicamente a proveer de mayores recursos a los municipios, o a mejorar la eficiencia con que se manejan, sin cuestionar mayormente las funciones que asumen.

La descentralización, tradicionalmente ha sido entendida en el país, como un proceso en donde exclusivamente se aumentan las transferencias (y eventualmente se redistribuyen algunas competencias), en favor de los entes locales. Esta visión corresponde a lo que en la teoría sobre el tema se conoce con el nombre de descentralización como reparto.

Bajo este enfoque, una vez completado el reparto funcional y presupuestario, el proceso concluye, sin que necesariamente se obtenga un incremento del bienestar de la comunidad considerada como un todo. El gubernamental Programa de Desarrollo Municipal - PDM, programa líder actualmente en términos de apoyo a los gobiernos locales, se incluye dentro de este esquema: se circunscribe a proyectos dentro de las áreas que la actual ley delega a los municipios, en forma aislada en cada municipio usuario del programa, aparentemente sin esperar resultados diferentes de aquellos que se podrían obtener al utilizar de una manera eficiente otro esquema, por ejemplo a través de entes nacionales como el IEOS, el INERHI o los ministerios respectivos.

A nivel latinoamericano, y como una alternativa, se ha desarrollado la opción conocida como descentralización para el desarrollo. Bajo este esquema "el objetivo principal es alcanzar una mayor autonomía, libertad y responsabilidad, a nivel regional, que sean sostenibles y que, mediante su ejercicio, generen, ellas mismas, una constante mejoría en la calidad de vida a nivel municipal."³

En la descentralización para el desarrollo, el proceso no termina con la transferencia de responsabilidades y recursos: comienza con ella. La transferencia no es un fin sino solo un medio, un instrumento mediante el cual se pretende implantar un nuevo modelo de gestión pública, aprovechando integralmente las ventajas que ofrece la proximidad entre los ciudadanos y sus gobiernos locales.

Dentro de la teoría de administración pública, otras corrientes hablan de esquemas de desconcentración versus procesos de descentralización real del Estado. La primera opción incluye los modelos en que, del centro a la periferia se remiten únicamente la implantación, la gestión o simplemente la administración de los procedimientos derivados de las decisiones tomadas en la capital. Bajo la segunda categoría se inscriben aquellos esquemas en que no solo aspectos adjetivos sino los mismos procesos de toma de decisiones son transferidos a los niveles locales.

Los ejemplos de la aplicación de estos esquemas en Ecuador son abundantes y muy claros: en Riobamba existen más de treinta oficinas que representan ya sea a los distintos ministerios del gobierno central, ya sea a otros entes del sector público cuyas oficinas principales se encuentran en Quito. A pesar de ello, cualquier trámite que implica algún grado de complejidad debe ser aprobado, cuando no despachado en la capital. Las funciones y atribuciones de las Direcciones

² Banco Mundial. Informe sobre el Desarrollo Mundial -1988. Washington D. C., 1988.

³ Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal -Informe Final de la Misión para la Descentralización. Presidencia de la República - Departamento Nacional de Planeación. Santa Fe de Bogotá. 1992.

Provinciales de Educación y de Salud (importantes para la propuesta que se formula más adelante en este informe) son una muestra de su alto grado de dependencia respecto a las oficinas sede de sus respectivos ministerios.

En materia fiscal, un esquema de descentralización para el desarrollo o de descentralización real, debe procurar una reciprocidad municipal entre el incremento de los recursos financieros cedidos a través de transferencias del gobierno central y el mayor esfuerzo fiscal propio. En este campo las leyes recientes que han modificado el régimen presupuestario de los municipios (como la transformación del FONAPAR en FODESEC) tampoco se han preocupado de dinamizar o incrementar paralelamente la eficiencia de los sistemas impositivos municipales.

Dentro de un enfoque de descentralización para el desarrollo, la prioridad debe recaer tanto en la modernización e incremento de la efectividad de los mecanismos de transferencias, como en la actualización de la estructura fiscal local. Todo esto para alcanzar los objetivos de política que se persigan, tanto en términos de eficiencia económica como de equidad. La reciprocidad señalada busca crear un efecto multiplicador que le dé dinámica al proceso, que exija a los entes de gobierno local y evite el actual facilismo de simplemente solicitar más fondos al gobierno central, y que finalmente haga sostenible el nuevo modelo a lo largo del tiempo.

Del análisis de la experiencia de Riobamba, de su ampliación a la generalidad de los gobiernos locales del país y de su comparación con las tendencias modernas que se adoptan en América Latina, se concluye que para pasar de la sucesiva experimentación con una u otra forma de reparto funcional a un modelo de verdadera descentralización para el desarrollo, en el Ecuador se debe iniciar un cuestionamiento serio acerca de las funciones, responsabilidades y recursos que la legislación vigente entrega a los entes de gobierno municipal.

Como ya se ha indicado, la cercanía de los ciudadanos con su gobierno local hace que el municipio sea la instancia óptima del poder público para ofrecer los servicios relacionados con el saneamiento ambiental y el equipamiento urbano, y todos aquellos referidos a la satisfacción de las necesidades sociales básicas de la población. Esto, porque la cercanía les permite, una mayor capacidad por un lado para expresar en forma más directa sus necesidades o preferencias y por otro lado para exigir respuestas eficientes a sus demandas. En este orden se debe analizar la factibilidad de transferir a los Concejos Cantonales el manejo de los programas de educación primaria, salud preventiva y curativa básica (unidades de salud de primer y segundo niveles, lo cual excluye los grandes hospitales de especialidades, que continuarían operando a nivel central) y bienestar social, especialmente aquellos dedicados al cuidado de los niños (la actual Operación Rescate Infantil).

Una propuesta de este tipo no puede estar desvinculada de la dotación de más y mejores recursos a los municipios, para que puedan asumir sus nuevas funciones. El personal que labora en los Concejos Cantonales (cuyo análisis sale de los objetivos propuestos por este trabajo) debe ser capacitado, y las calificaciones exigidas para ocupar las vacantes deben ser más rigurosas. En el área de recursos financieros, se debe analizar la necesidad de transferir algunos impuestos internos de carácter nacional.

Se considera que la normativa tributaria, así como la gestión de los tres grandes impuestos actualmente vigentes en el Ecuador (Renta, IVA e ICE), debe mantenerse en el nivel central. Sería muy peligroso un flujo de contribuyentes hacia los municipios con menores gravámenes, o aún en el caso de impuestos únicos, hacia aquellas ciudades con administraciones tributarias más permisibles o más débiles. Quizás la alternativa más conveniente se encuentre en una cesión automática de una parte de la recaudación, tal como ocurre actualmente en Colombia con el Impuesto al Valor Agregado.

A manera de información inicial, útil para un posterior análisis cuantitativo de este problema, se puede indicar que durante 1993 los gastos presupuestarios efectivos en educación y salud

fueron de S/. 942.8 mil millones (en su orden S/. 741.9 y S/. 200.9), un 1.1% superiores al monto total recaudado por el Impuesto al Valor Agregado (S/. 932.1 mil millones). Si se toma de los gastos anteriores en educación solamente la porción destinada a educación primaria y de los gastos en salud se resta la parte dedicada a los hospitales nacionales y a la administración central del Ministerio, se tiene que su valor conjunto llega a cerca de S/. 590 mil millones, el 63% de lo producido por el IVA. También a manera de datos iniciales para un posterior estudio, se puede señalar que el en aquel entonces programa de Red Comunitaria del Ministerio de Bienestar Social, demandó durante 1993, egresos por cerca de S/. 150 mil millones, que representan un 16% del IVA.

III. LIMITACIONES EN LA AUTONOMIA MUNICIPAL

La normativa ecuatoriana sólo limita el campo de acción de los gobiernos municipales; adicionalmente, se soporta una dependencia exagerada del centro, especialmente en los asuntos fiscales aunque resulte paradójico en una ley que consagra la autonomía local.

El texto original (1972) del artículo 533 de la Ley de Régimen Municipal indicaba que, sin ningún condicionamiento adicional, una vez el Concejo Cantonal apruebe el proyecto de presupuesto local, "el Alcalde o el Presidente del Cabildo, en su caso, lo sancionará dentro del plazo de tres días y entrará en vigencia, indefectiblemente, a partir del 1¼ de enero."

Posteriormente (Decreto Ley 104 de 1982), el artículo fue reformado, agregándose la disposición de que el Consejo Nacional de Desarrollo y la Oficina Nacional de Presupuesto emitan informes favorables, previos a la aprobación de los presupuestos municipales. Además se estableció como norma que los presupuestos, tanto de los Consejos Provinciales como de los Consejos Cantonales, deben ser sancionados por el Gobernador de cada provincia o por el Ministerio de Gobierno (en el caso de Pichincha).

La consecuencia de estos cambios es que los presupuestos de los municipios ecuatorianos no se sancionan a tiempo. El último presupuesto que se aprobó a la I. Municipalidad de Riobamba data de 1991. Hasta no tener el presupuesto aprobado, la Dirección Financiera debe tomar como referencia, para la ejecución del gasto, el monto de las partidas correspondientes al último ejercicio aprobado. Esto, unido a la existencia de rígidas leyes de control al gasto público, y al aceleramiento del proceso inflacionario respecto a las cifras de la década del setenta -cuando las normas se establecieron- ha ocasionado grandes perjuicios no solo a los gobiernos municipales, sino a todos aquellos entes públicos dependientes de los llamados Presupuestos Especiales.

Como efecto de la demora en la aprobación de los presupuestos municipales, se retrasa, e incluso se impide, la realización de obras. Esto es especialmente crítico en los pueblos y ciudades pequeñas. Hasta que no se aprueban los presupuestos, los Directores Financieros deben ajustarse a los topes de la proforma del año anterior; en el mejor de los casos, cuando reciben el nuevo presupuesto aprobado, solamente cuentan con tres o cuatro meses para efectuar el gasto de la totalidad del incremento de las partidas anteriormente existentes y del 100% del monto de las nuevas, lo cual a veces no resulta posible. De esta manera, se originan devoluciones de asignaciones, con la consiguiente pérdida de los fondos. Cuando se inician nuevos proyectos que implican la creación de nuevos rubros de gasto, o cuando el proceso inflacionario es alto, este problema se vuelve especialmente crítico.

Una parte importante de la ejecución del presupuesto de inversiones depende de la efectivización de asignaciones obtenidas de diversas fuentes (tales como aquellas de interés provincial, que conceden los Diputados). La autorización efectiva de estos gastos es competencia de la Dirección de Egresos y de la Subsecretaría del Tesoro del Ministerio de Finanzas. En última instancia, un gasto financiado por este tipo de partidas, se realiza solamente si es autorizado por estas dos dependencias del Ministerio de Finanzas. Un ejemplo que ilustra esta realidad: durante 1993, Riobamba recibió, de Diputados de la Provincia, dos asignaciones

de interés provincial, una de S/. 140 millones, de los cuales solo se recibieron efectivamente S/. 18 millones, y otra de S/. 80 millones, de los cuales se obtuvieron solo S/. 30 millones.

Este mecanismo, cuando no existen parámetros técnicos de asignación y priorización del gasto, determina que, frente a una gran solicitud de cupos y giros, y recursos escasos, la mayor o menor presión de intereses de diverso tipo sean los que inclinan las decisiones en uno u otro sentido.

Al final del año presupuestal, la Subsecretaría del Tesoro tiene la capacidad de anular las solicitudes de giro que, aún con cupos aprobados, se encuentren pendientes. En 1991, último para el cual se pudo disponer de información completa en este tema, la Tesorería anuló solicitudes de giro con cupo expedido por un valor de S/. 150 mil millones, el 9% del total del Presupuesto codificado de dicho año.

Es importante recordar que, en la actualidad, las Direcciones Provinciales de Educación y de Salud (entidades que manejan los principales programas que aquí se propone transferir a los Municipios) están sometidas en todo su presupuesto de inversiones y en un buen porcentaje del correspondiente a gastos corrientes, al mecanismo de aprobación del giro por parte del Ministerio de Finanzas. Las críticas y reclamos originados por los atrasos y la anulación de los desembolsos solicitados es general. Un estudio a profundidad sobre la descentralización de estas tareas, necesariamente debe conllevar el diseño de mecanismos más eficientes de financiación y transferencias.

Si bien es conveniente que los programas específicos de inversión a nivel local se coordinen con el marco general del modelo de desarrollo adoptado por el gobierno central, y que los egresos corrientes se mantengan dentro de los rangos de gasto considerados a nivel nacional como suficientes o deseables, no es menos cierto que esta armonización no debe constituir un freno al desarrollo de la gestión municipal. Otras experiencias latinoamericanas lo logran mediante una estricta formulación de directrices acerca de la estructura de los presupuestos de los entes descentralizados, el mantenimiento de la autonomía para la formulación y aprobación presupuestarias, y posteriores controles rígidos que no deben obstruir la ágil y oportuna ejecución de los proyectos y programas decididos a nivel local.

La mayor parte de los ingresos de los municipios ecuatorianos no está constituida por recursos propios sino por créditos externos y transferencias del gobierno central (93.4% de los ingresos totales, durante 1993, en el caso de Riobamba). La capacidad de endeudamiento municipal también se encuentra supeditada a la autorización del Ministerio de Finanzas. Inclusive la reciente Ley de Desarrollo Seccional, de 1990, en su artículo 3, insiste que "Los préstamos que otorgue el BEDE para la ejecución del Programa de Desarrollo Municipal e Infraestructura Urbana, solo requerirán para su celebración de la autorización del Ministerio de Finanzas y Crédito Público ..."

La situación se agrava cuando, a más de la dependencia en la formulación y aprobación presupuestarias, los Concejos Cantonales dependen de informes favorables y aprobaciones del gobierno central para modificar la estructura de sus rentas internas (por ejemplo, en el caso de Riobamba, las ordenanzas que se refieren a las tarifas aplicables a las tasas por recolección de basuras y provisión de agua potable).

En referencia al valor de las tasas y contribuciones que un gobierno municipal puede imponer a sus ciudadanos, la normativa ecuatoriana establece límites muy precisos. Por ejemplo, el artículo 397 de la Ley de Régimen Municipal señala que las tasas retributivas sobre servicios públicos ofrecidos por los municipios no pueden superar el costo de producción de dichos servicios, sin incluir en dicho costo los gastos generales de administración municipal que no tengan relación directa y evidente con la prestación del servicio. También, a manera de ejemplo, se puede citar que el artículo 421 de la misma Ley señala que la base de las contribuciones

especiales de mejoras será el costo de la obra respectiva, prorrateado entre las propiedades beneficiadas, en la forma y en las proporciones que específicamente se señalan en otros artículos de la Ley.

Cuando se tienen disposiciones específicas que señalan el monto máximo de los tributos locales, se considera que la exigencia de informes previos u aprobaciones del gobierno central para las definiciones de los ingresos locales, es una duplicación innecesaria de requerimientos, la cual afecta significativamente a la eficiencia en la ejecución del gasto, y por ende en la acción misma de los gobiernos municipales. Una buena acción de contraloría acerca del cumplimiento de los límites definidos por la ley, debería ser suficiente para evitar cualquier irregularidad en esta materia.

Como punto final de este análisis sobre las limitaciones a la autonomía municipal, es importante señalar que, en el área estrictamente procedimental, los mecanismos de transferencia de recursos desde el gobierno central hacia los entes locales, adolecen de muchas trabas. En el caso de las autorizaciones para gastos de inversión, así como de algunos provenientes de leyes especiales (tales como aquellos provenientes de la Ley 115, que beneficia a los Municipios de Chimborazo), el Ministerio de Finanzas exige que exista una programación financiera trimestral. Adicionalmente, requiere que se hayan formalizado los contratos o que existan facturas, además de informes previos, varias proformas, etc. Luego, aún se debe esperar de dos a tres meses para poder efectuar el pago. Los requerimientos señalados son discrecionales por parte de los funcionarios de turno en el Ministerio⁴. Esta situación hace que, por una parte se encarezcan los proyectos al incluirse en los precios el costo financiero de los retrasos en el pago; por otra parte que, muchas veces ante necesidades imperiosas, los Directores Financieros efectúen pagos antes de obtener la autorización de Finanzas, originando lo que tradicionalmente se llama "gastos por legalizar". En última instancia, ocurre que algunos fondos no se efectivizan por meros incumplimientos de los requerimientos de forma que los atan. Al respecto, vale la pena observar que en Riobamba, durante 1993, los recursos provenientes de la citada Ley 115 se transfirieron en apenas un 70%.

La capacidad de reclamo a las autoridades locales, por parte de los ciudadanos que se encuentran insatisfechos con el nivel o la calidad de los servicios ofertados por el municipio, una de las principales ventajas del modelo descentralizado, se ve profundamente afectada por las anteriores limitaciones. No se puede exigir un adecuado nivel de eficiencia en la gestión a un ente que, para la ejecución de sus programas y proyectos, depende en tan alto grado de decisiones del gobierno central y de procedimientos de transferencia obsoletos.

IV. ESCASA COORDINACION DE LA ACCION MUNICIPAL CON OTROS ENTES PUBLICOS Y PRIVADOS

El último punto en relación a las limitaciones que tiene la acción de los gobiernos municipales en Ecuador se refiere a la mínima coordinación de esfuerzos que existe entre los Concejos Cantonales y otras instancias de gobierno o del sector privado que realizan tareas similares.

El artículo 3 de la ley de Régimen Provincial señala las funciones que deben asumir los Consejos Provinciales (también llamados prefecturas provinciales). Entre aquellas relacionadas con las responsabilidades de los municipios, figuran las siguientes:

- a) Propender al progreso de la provincia, buscando robustecer el sentimiento de nacionalidad.
- b) Prestar servicios públicos de interés provincial, directamente o en colaboración con los

⁴ Precisamente, hace pocas semanas, sin soporte legal alguno, se pidió— a la municipalidad de Riobamba que se llenen nuevos y adicionales formularios para poder obtener los recursos provenientes de la Ley 115.

organismos del Estado o de las municipalidades.

- c) Realizar obras públicas de carácter provincial e interprovincial.
- d) Coordinar la acción de las municipalidades de la provincia, para fines de progreso común.
- e) Procurar el cabal cumplimiento y ejercicio de los servicios de las obras públicas que se realicen en la provincia.
- h) Atender y vigilar el estado sanitario de la provincia, y propender a su mejoramiento a través de una acción conjunta con los organismos estatales, con los Concejos Municipales y con las Juntas Parroquiales de su jurisdicción.
- i) Fomentar el turismo.

Como se observa, es amplio el espectro de tareas que comparten los dos niveles de gobierno local. Por su parte, la Ley de Régimen Municipal en su artículo 24 indica que "Para evitar conflictos de competencia, interferencias o dispendios, las Municipalidades se comunicarán entre sí o con otras entidades u organismos de servicio público o recabarán de éstas, y particularmente del Consejo Provincial de su jurisdicción, los planes y programas que tengan elaborados o que puedan ser de interés para la coordinación o integración de actividades."

Desafortunadamente, la investigación en Riobamba mostró que esta necesaria coordinación de esfuerzos no se realiza. El Consejo Provincial de Chimborazo, adicionalmente a las tareas eminentemente administrativas internas, solo opera cuatro programas en beneficio de la comunidad: construcción de aulas y provisión de mobiliario escolar, letrinización, construcción de caminos vecinales y electrificación. El primero de ellos tiene cobertura urbana y rural, con una significativa acción en la ciudad de Riobamba; los tres restantes se desarrollan exclusivamente en las áreas rurales de la provincia.

De lo anterior se observa que la prefectura de Chimborazo cumple en una forma muy limitada las funciones que legalmente le competen y que no existen tareas comunes que armonizar con el Concejo Cantonal de Riobamba. Esta situación aparece como general en la mayoría de las provincias ecuatorianas: a pesar de que no existe un soporte legal para ello, aparentemente de hecho se ha producido una división del trabajo mediante la cual los gobiernos municipales atienden a sus jurisdicciones urbanas y los entes provinciales se ocupan de las áreas rurales.

Con otras instituciones públicas o privadas, especialmente con las representaciones del gobierno central, la situación es distinta. Por ejemplo, los programas de saneamiento ambiental que desarrolla la municipalidad también son afrontados por el IEOS, la Dirección Provincial del Ministerio de Salud, algunas organizaciones no gubernamentales y en menor grado por la Dirección Provincial del Ministerio de Bienestar Social y por la Delegación del IESS. La construcción de equipamiento urbano y la provisión de servicios básicos también es asumido por el Ministerio de Obras Públicas, la Junta y el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, e inclusive por la Gobernación de Chimborazo y la Jefatura Política local.

La legislación vigente o, mejor, la escasez de normas al respecto, permite que esta tarea de coordinación interinstitucional pueda ser desarrollada por los representantes de los gobiernos locales en una forma bastante discrecional y con amplia libertad. La actual administración municipal de Riobamba ha sido muy activa en cuanto al desarrollo de convenios de cooperación con otras instituciones: en el último año se han coordinado proyectos entre otros, con la Dirección Provincial de Salud (campañas de desratización y prevención del cólera), con varias organizaciones ecologistas, principalmente con Camino Verde (programas de educación ambiental), con varias federaciones de barrios para desarrollar mingas de limpieza, con el

Ministerio de Obras Públicas para adoquinar algunas vías urbanas y recibir maquinaria en comodato, con la Dirección Provincial de Educación para organizar diversas conferencias e imprimir folletos sobre temas específicos, con el Ministerio de Bienestar Social para crear un comedor popular y para dotar a los centros infantiles de colaciones y material recreativo, con la Fundación Muchacho Trabajador para entregarle un local en comodato a fin de implantar un centro de formación, y con el IESS para desarrollar programas de salud preventiva. Estos esfuerzos, si bien importantes dentro de los resultados obtenidos por la administración municipal, son acciones aisladas que obedecen principalmente a la iniciativa personal de la alcaldía o de algunos Concejales. En la mayoría de los gobiernos locales del Ecuador no existen mecanismos ni historia alguna sobre cooperación interinstitucional. En los proyectos de ley reformativa a la actual normativa municipal, a los cuales se tuvo acceso, tampoco se advierte una preocupación por este tema.

Durante 1993 se elaboraron los estudios para el Plan de Desarrollo Urbano de Riobamba. En el diagnóstico inicial de este trabajo, en relación a la duplicación de competencias y mínima coordinación existente entre la municipalidad de Riobamba y otros entes públicos, se señala que "... si bien técnicamente implica un respeto formal de la autonomía relativa de las administraciones locales, genera como aspecto negativo precisamente los conflictos de competencia al existir varias instituciones involucradas en la prestación de diversos servicios."⁵

Dentro del mismo diagnóstico se hizo una encuesta, sobre experiencias de cooperación con el Concejo Cantonal, entre las distintas entidades que tienen oficinas en la ciudad. Los resultados obtenidos son muy similares a los encontrados en esta investigación. En síntesis se señala que "... el 50% de las instituciones consultadas declaran haber realizado actividades con la Municipalidad, lo cual, cuantitativamente, es un dato significativo. Desde el punto de vista cualitativo, hay que destacar que un número importante de entidades manifiestan haber coordinado con la municipalidad la prestación de importantes servicios, como el control sanitario de mercados, la realización de eventos de carácter cultural, encuestas e investigaciones conjuntas, proyectos de mercado zonal, agua potable, ferias artesanales. Sin embargo, esta relación resulta ser en la mayoría de los casos circunstancial, coyuntural y no refleja una vinculación orgánica, programada y permanente de la administración local, con la estructura institucional de Riobamba."

El mismo informe agrega que "No se han instrumentado mecanismos de coordinación institucional orientados a propiciar la coparticipación financiera o la ejecución conjunta de obras y acciones con las diferentes delegaciones de los ministerios existentes, con las cuales se han realizado también actividades puntuales y esporádicas".

"Son relevantes, por su nivel de repetición, la mención a la falta de comunicación y diálogo interinstitucional, como el primero y quizás el más importante elemento del proceso de cooperación y, desde luego, a la ausencia de planificación y coordinación conjunta de acciones y de incentivos para una ampliación de la participación de los diferentes actores urbanos en la gestión del desarrollo local."

De lo anterior se concluye que el diseño de una normativa precisa y de mecanismos eficientes para coordinar acciones y trabajar conjuntamente con otras instituciones públicas y privadas que desarrollan actividades en campos similares a los que participa, o se propone que participen, los gobiernos municipales, es fundamental a fin de evitar las actuales duplicaciones de esfuerzos y lograr una mayor eficiencia en el desarrollo de los proyectos y programas de las administraciones cantonales del Ecuador.

5 C. C. CONSULCENTRO. El Rol Municipal en el Desarrollo Urbano Cantonal - Incluido dentro del Informe sobre el Plan de Desarrollo Urbano de Riobamba. 1993.

V. OBJETIVOS DE UNA POLÍTICA FISCAL DESCENTRALIZADA

Luego del análisis de las principales razones que explican la actual problemática de los gobiernos municipales, se procedió a desarrollar una discusión de los principales objetivos que en Ecuador deben orientar un nuevo modelo de política fiscal descentralizada.

Richard y Peggy Musgrave⁶, refiriéndose específicamente al caso colombiano, pero en un sentido aplicable a nivel general, señalan que, para efectos analíticos, es posible distinguir tres funciones u objetivos básicos de la política fiscal: la estabilización macroeconómica, la redistribución del ingreso y la provisión de bienes y servicios.

Así mismo, los mismos autores consideran que el manejo de la política macroeconómica con miras a lograr la estabilización del empleo, la producción, los precios, etc. es una responsabilidad que concierne básicamente al gobierno nacional. También consideran que al operar las regiones y municipios con respecto al resto del país como "economías abiertas" al comercio y a la migración, es poco lo que los gobiernos regionales y locales pueden hacer en esta materia.

La movilidad de la mano de obra también hace que los objetivos de redistribución del ingreso buscados a través de políticas fiscales a nivel local sean poco efectivos. De aplicarse éstas, las personas de altos ingresos tendrán la posibilidad de desplazarse hacia las localidades que apliquen gravámenes menos redistributivos (o que afecten a las propiedades, a los derechos de ejercicio de actividades económicas, etc., con impuestos más bajos), con lo que el efecto neto será inverso al esperado.

Por último, la tercera función de la política fiscal, la provisión de bienes y servicios, es la que ha concentrado la mayor parte de la discusión en favor de la descentralización fiscal. Los argumentos se apoyan, en una u otra forma, en el hecho incontrastable de que la cercanía de la relación ciudadano - gobierno municipal permite, por una parte, que los gobiernos locales conozcan más de cerca las necesidades de sus vecinos, que, consecuentemente, puedan asignar sus recursos en una forma más eficiente a fin de atender tales requerimientos, y, finalmente, que los ciudadanos puedan demandar en una forma más directa a sus gobernantes locales por la mala calidad o el posible incumplimiento de los programas y proyectos ofrecidos.

Lo anterior no implica que en un sistema fiscal descentralizado no exista campo para la acción del gobierno central. De hecho esta es necesaria, por ejemplo, cuando se trata de proyectos socialmente convenientes, pero financieramente no autofinanciables; en otros casos, para resolver otros problemas económicos, como aquellos derivados de la presencia de externalidades que llevan al modelo descentralista a una provisión de servicios básicos diferente a la socialmente deseable u óptima. En este caso se precisa de la acción del gobierno central, a través de transferencias entre entes gubernamentales o intercantonales, a fin de llegar a la situación socialmente deseada.

La teoría de la descentralización fiscal⁷ recomienda "... la puesta en marcha de un sistema de transferencias intergubernamentales que incentive el gasto en bienes públicos, más allá del definido por la autoridad local, hasta un punto en que se alcance la igualdad entre el beneficio marginal social (superior al local, por ejemplo de tener una población más sana y más educada) y el costo marginal social de producir dichos bienes."

Sobre este tema, el mismo autor agrega que "... la autoridad superior puede ayudar a corregir

⁶ Richard Musgrave y Peggy Musgrave. Public Finance in Theory and Practice. 3ª edición. Mc. Graw Hill Kogakusha. Tokio 1980. Citado en Finanzas Públicas Regionales de Colombia 1980 - 1987. Banco de la República. Bogotá 1990.

⁷ Finanzas Públicas Regionales de Colombia 1980 - 1987. Banco de la República. Bogotá 1990.

ineficiencias en el equilibrio de bienes públicos locales, en lo que respecta al tamaño (número de habitantes, desarrollo relativo, etc.) de la comunidad, y el nivel y la combinación de servicios por ella ofrecidos. Así, el gobierno puede subvencionar a los municipios más pobres para que estos incrementen su oferta de bienes públicos, propendan a reducir las diferencias entre municipios ricos y pobres, moderen las ineficiencias en la localización de la actividad económica causadas por diferencias fiscales entre localidades, etc."

Las transferencias a los gobiernos locales pueden buscar diversos objetivos bajo el esquema de un sistema fiscal descentralizado. No existe un sistema óptimo de transferencias, su diseño debe hacerse en función de los objetivos específicos que se pretenda lograr, de que éstos se logren con la mayor eficacia y eficiencia en el menor tiempo posible, de la minimización de costos para el transferente y obviamente, de consideraciones políticas y administrativas.

La descentralización fiscal debe enmarcarse dentro de lo que en Ecuador comúnmente ha dado por llamarse "la modernización del Estado". La descentralización no puede ser analizada, ni menos adoptada, sin cuestionar simultáneamente la misma organización del Estado y la definición y división de sus funciones.

No existen criterios definidos ni metodologías únicas para asignar los recursos a los distintos rubros de gasto dentro de las proformas presupuestarias actuales de los Concejos Cantonales en Ecuador. Lo propio ocurre con aquellas de los sectores sociales (educación, salud y bienestar social), que aquí se propone analizar su posible transferencia a la competencia municipal. Esto ha llevado a que, en la práctica, los presupuestos se hagan sobre la base de los montos ejecutados en el período anterior, con algunas consideraciones básicas, casi en forma exclusiva sobre los niveles esperados de inflación, las creaciones de plazas de trabajo y los incrementos salariales aprobados. En el caso de la porción del gasto correspondiente a inversión, se respeta lo que el CONADE haya incluido dentro del Plan de Desarrollo y considere prioritario. Sin embargo las restricciones al gasto público y la inflexibilidad de los gastos corrientes, así como la acción de la Subsecretaría del Tesoro en el Ministerio de Finanzas, hace que muchas veces los criterios del ente planificador no se respeten o que entre varios proyectos aprobados por los Concejos y por el mismo CONADE, se ejecuten solamente una parte de ellos.

Teóricamente, un presupuesto de gastos para el sector público debe clasificarse en programas, proyectos, actividades, tareas y obras. A su vez, cada una de estas categorías debe subdividirse en gastos de funcionamiento o corrientes y gastos de inversión o de capital. En el Ecuador, los presupuestos de los Concejos Cantonales tratan de aproximarse a esta estructura; sin embargo, tanto los funcionarios de las Direcciones Financieras de los propios municipios como aquellos del Ministerio de Finanzas, están de acuerdo en que no existe una clara definición de lo que significa cada categoría; existen confusiones generalizadas, principalmente entre lo que son programas, proyectos e instancias funcionales. Y esto vez causa contradicciones entre los planificadores del gasto y los ejecutores de los proyectos y programas objeto de financiamiento público, lo que -a su vez y en última instancia- afecta a la eficiencia en el manejo de los recursos disponibles.

La estructura de los presupuestos municipales asigna recursos a través de los programas que incluye, entre las diferentes áreas que de acuerdo con la estructura funcional existen en cada Concejo y no en concordancia con su estructura programática. Un presupuesto así formulado, difícilmente opera como un instrumento de política económica, social, fiscal o de planificación.

Esta situación, y las restricciones al gasto público que durante ya varios años se imponen en el país, hacen que, tanto a nivel central como en los gobiernos locales, los gastos corrientes absorban la gran mayoría de los recursos disponibles. Así, bajo la actual organización del Estado, son muy reducidas las posibilidades de incorporar proyectos de modernización del sector estatal o de incremento de la eficiencia en el manejo de los recursos públicos.

VI. ¿EFICIENCIA VERSUS EQUIDAD?

Las modernas teorías sobre organización del estado, independientemente de su posición ideológica, coinciden en señalar que, bajo la actual coyuntura latinoamericana, para lograr un desarrollo sostenible en el mediano y largo plazos es necesaria una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos. Adicionalmente, existe una aceptación general del postulado de que el incremento de la eficiencia, estará determinado en un alto porcentaje por las condiciones legales, institucionales y organizacionales dentro de las cuales se desarrollará la acción de los gobiernos locales: estatales, departamentales, provinciales, municipales y cantonales, según sea el caso.

La discusión y adopción de nuevos modelos que incrementen las responsabilidades de los entes públicos locales y que, correspondientemente, mejoren las condiciones en que se desarrolla el gasto público municipal, necesariamente revertirán en un incremento de la eficiencia del sector público considerado como un todo y por ende, vía mejoras en los servicios que ofrece, en un aumento de la calidad de vida de la sociedad.

Algunos autores limitan los objetivos de la descentralización casi exclusivamente al incremento de la eficiencia económica en la utilización de los recursos públicos. Otras líneas de pensamiento estiman que la mayor eficiencia es excluyente con objetivos, tanto o más importantes, de naturaleza redistributiva o de mejora de la equidad social, como asegurar la disponibilidad de un mínimo de bienes públicos a todos los miembros de la sociedad, en especial en el estado de injusticia prevaleciente en Latinoamérica: a los ciudadanos de menores recursos, a aquellos que residen en las áreas de menor desarrollo relativo y a quienes se encuentran en los grupos sociales más vulnerables (mujeres, niños, ancianos, minorías étnicas, etc.).

Realmente, los objetivos de equidad no deben excluir la búsqueda de la eficiencia en el manejo del gasto, en este caso de los egresos con destino social. Dado el significativo monto de recursos que se destina al gasto social, y los incrementos que serán necesarios en el futuro, es fundamental buscar la eficiencia en la planificación y ejecución de este tipo de gasto.

En Ecuador existe una división de las funciones del Gobierno en los llamados "frentes" económico y social, hasta cierto punto arbitraria. Incluso es bien conocido que muchas veces, ante la escasez de recursos o ante necesarios recortes presupuestarios, se crean disputas entre los ministros representantes del frente económico o "productivo" (básicamente Finanzas, Industrias y Agricultura), y aquellos que se inscriben en el frente social (salud, educación, bienestar social).

Adicionalmente, se da el problema de la conceptualización de qué es gasto corriente y qué es gasto de inversión. A diferencia de lo que ocurre con los sectores "productivos", en el área social este problema es especialmente crítico, en la medida en que prácticamente la totalidad de las partidas destinadas al sector se consideran como gasto. De hecho, se puede afirmar que en el país no existe aún una conciencia de inversión en recursos humanos; de ahí que en una forma genérica se considere que los costos derivados de su educación, del cuidado de su salud o de su promoción social, deben incluirse en el rubro gastos. Los pagos a maestros, médicos o parvularias, tienen el mismo tratamiento presupuestario que los sueldos del personal administrativo de sus correspondientes ministerios, sin que importe la función especial que cumplan, ni que tiene directa relación con el incremento de la productividad futura del capital humano del país. Si se toma la propuesta de estudiar la conveniencia de descentralizar efectivamente los servicios básicos de estas tres áreas, mediante su transferencia a los gobiernos municipales, se debe revisar esta concepción de gasto.

Por otra parte, muchas veces gastos tales como implementos de oficina o repuestos de automotores se consideran inversión a pesar de su fungibilidad. Todo esto causa serias

distorsiones a la estructura de los presupuestos de los sectores denominados sociales y en muchos gobiernos locales.

Cuando se refiere al incremento de la eficiencia en el manejo de los recursos públicos, no se debe excluir de esta idea su alcance y aplicabilidad a los objetivos de redistribución y de equidad social. Como ya se indicó, en el país existe una tendencia a pensar que la eficiencia sólo se puede referir a los fines de carácter económico y no a los de naturaleza social. Este concepto de eficiencia es limitado y obedece a varias y poderosas razones; entre ellas, las políticas e ideológicas que se resumen en la premisa de que existe un conflicto entre lo económico y lo social, y que entre ellos existe un balance de suma cero, en donde lo que uno gana lo pierde el otro.

La necesidad de asegurar la rentabilidad económica - no estrictamente financiera - de los gastos de carácter social y de las inversiones que buscan elevar la productividad general de la sociedad es algo ya superado en la discusión sobre el tema. Frente a la tradicional división entre "inversiones" en el área económica y "gastos" en proyectos sociales, estos últimos son vistos cada vez más como prioritarios para fortalecer el crecimiento económico de largo plazo. El moderno concepto de inversión ("no gasto") en recursos humanos, se considera indispensable para asegurar, en el mediano y largo plazos, mayores niveles de bienestar y de desarrollo social. Una acepción amplia e integral del concepto de eficiencia podría ser suficiente para priorizar todas las inversiones del sector público, sin detrimento del sector o área específica a las que éstas se dirijan.

Desde este punto de vista, los objetivos sociales y los de eficiencia deben ser vistos como complementarios y no como excluyentes. Inclusive, desde un punto de vista social debe buscarse una rentabilidad positiva en la prestación de aquellos servicios básicos que asume el gobierno central o los gobiernos locales. Si bien la obtención de excedentes no debe ser un fin en sí, debe lograrse el mantenimiento del valor patrimonial real de un programa social a fin de que no se descapitalice y no tenga que afrontar el futuro inevitables disminuciones en la calidad o en la cantidad del servicio ofrecido.

En el caso de Riobamba, de no corregirse en el inmediato futuro las estructuras tarifarias de las tasas por recolección de basuras y provisión de agua potable, inevitablemente la población va a ser afectada por el deterioro de aquellos servicios, que actualmente la recaudación cubre menos del 20% de los costos de operación y mantenimiento

Esta situación, que no es una excepción, en los municipios ecuatorianos, obedece a una antigua concepción de "servicio social" que no debía preocuparse por la eficiencia en su manejo financiero. Bajo esta óptica, los problemas de descapitalización debían ser asumidos a través de transferencias sin contraparte por el Estado, en una actitud paternalista que no exigía ninguna eficiencia a los administradores y responsables de estos programas.

La posición aquí sostenida no implica que los subsidios por parte del gobierno central deban ser eliminados totalmente. Hay proyectos de tipo social, especialmente en las áreas de provisión de agua potable, alcantarillado, eliminación de desechos sólidos y otros servicios similares, que socialmente (en términos de incremento del bienestar de la colectividad), son muy rentables, aunque financieramente no pueden cubrir sus costos de provisión. En estos casos son necesarios los subsidios, pero una política en este sentido, especialmente en una época de escasez de recursos, debe racionalizarse y no constituir, como en líneas generales hasta el presente, un aliciente a la ineficiencia.

En esta línea de pensamiento se estima que el Programa de Desarrollo Municipal, constituye un avance. Para que un municipio pueda acceder a fondos provenientes del PDM, debe demostrar la rentabilidad social del proyecto. Existe todo un esquema de transferencias definido en la ley de creación de FODESEC y en la normativa del Banco del Estado (entre ellos, compensaciones

por distorsiones en los precios de mercado, por distorsiones en las tarifas sociales, por estímulo al ahorro), a las que tienen derecho los ejecutores de los proyectos y que pueden ser incluidas en las proyecciones de los flujos de caja a fin de demostrar su viabilidad financiera.

Cuando se parte de situaciones muy deterioradas, como las prevalecientes en el Ecuador de hoy, aun pequeñas mejoras en la eficiencia con que se prestan los servicios, redundarán en significativos incrementos en la calidad y en la productividad de los recursos humanos del país y, por consiguiente, en una mayor calidad de vida futura de la sociedad considerada en su conjunto.

VII.- PARA CONCLUIR

El limitado avance existente en el Ecuador acerca de la materia objeto de esta investigación, la oposición que pueda surgir ante posibles formulaciones y adopciones de modelos descentralizados más ambiciosos, así como las dificultades existentes en las actuales administraciones cantonales, no deben ser vistos como restricciones a las propuestas aquí consignadas. Por el contrario, deben ser enfocadas como un argumento más en favor de una delegación efectiva, tipo descentralización para el desarrollo, en favor de los municipios.

Ante una crisis sostenida como la presente, que por más de una década afecta al Ecuador, es imperioso buscar alternativas que, con los escasos recursos disponibles, logren incrementos reales del bienestar colectivo, considerando a la sociedad como un todo, sin que lo que ganen unos implique necesariamente pérdida para otros. Este reto encuentra una alternativa viable, ya probada con éxito en países latinoamericanos con idiosincracia y grado de desarrollo similares a los ecuatorianos, en el pleno aprovechamiento del enorme potencial que presenta el ofertar localmente, a través de los gobiernos municipales, los servicios sociales básicos que la ciudadanía demanda al Estado.