

# CIUDAD – Centro de Investigaciones Ecuador

EL ROL DE LOS MUNICIPIOS COMO PRINCIPAL FIGURA DE DESCENTRALIZACION

Dr. Miguel Angel Bossano R.\*  
Dr. Felipe Iturralde D.\*\*

Las corrientes mundiales de pensamiento han inducido a casi todas las diversas sociedades del orbe, a emprender agresivos procesos de modernización, privatización y simplificación en todas las actividades.

La época de las sociedades y revoluciones centralistas vive su ocaso, el crecimiento demográfico en todos los países exige que la población sea atendida con eficiencia y rapidez mediante el ejercicio del poder por organismos cercanos a la población. Dentro de este proceso son llamados a asumir el rol protagónico los municipios que día a día asumen de manera creciente su papel de gobiernos locales.

América Latina no ha estado ajena a estos cambios desde hace más de 20 años; las propuestas descentralizadoras han estado en discusión y no para definir si éstas son buenas o malas sino para determinar las fórmulas para alcanzar un mejor desarrollo local. Sin embargo muchos años se han perdido en discusiones y las realidades han tenido que imponerse a través de la historia.

La descentralización administrativa es un modo de organización de la administración pública que consiste en dotar a los órganos descentralizados de personalidad jurídica y de autonomía orgánica con relación al órgano central. Trata de distribuir la competencia entre personalidades jurídicas distintas del Estado pero que forman parte del mismo. Es un procedimiento que se aplica al ente centralizado que consiste en separar del centro del poder la facultad de decisión y atribuirle a otros órganos administrativos con personalidad jurídica.

En los estados unitarios, los organismos seccionales son la principal expresión de la descentralización; al respecto, parece haber consenso en que, en lo esencial, descentralizar implica aumentar: el poder, la autonomía de decisión y de control de los recursos, la responsabilidad y las competencias a las colectividades locales, en detrimento del órgano central. Con ello se pretende lograr una redistribución territorial del poder que permite poner fin al centralismo decisorio, que ha postergado los intereses locales.

La ciudadanía exige una autoridad cercana que pueda ágilmente escuchar sus demandas y

atender sus necesidades, ya que el Estado, para el hombre común es algo distante y divorciado de su realidad.

La sección tercera del título cuarto de la segunda parte de la Constitución Política de la República del Ecuador, habla del régimen seccional autónomo, consagrado como importante figura de descentralización a los Municipios y Concejos Provinciales, órganos a los que se les atribuye autonomía funcional, económica y administrativa, además de facultad legislativa que se manifiesta por Ordenanzas, cuyo alcance jerárquico es reglamento.

Un paso adelante dentro de todo proceso de reingeniería del Estado es la descentralización fiscal, tema aún no tratado en su verdadera y real dimensión en nuestro país.

La descentralización fiscal es un proceso a través del cual las funciones fiscales se transfieren de los gobiernos centrales a los subcentrales. Además de fortalecer las funciones subcentrales dentro de un sistema tradicionalmente descentralizado, ese proceso tiene que crear gobiernos subcentrales donde antes no existían niveles inferiores de gobierno. Por supuesto, esta última tarea es la más difícil, no sólo desde un punto de vista técnico, pues presupone un cambio básico en la filosofía del Estado.

Obviamente, ese cambio es un fenómeno que ocurre a nivel mundial. En el último tiempo, la descentralización fiscal se aplicó en países tradicionalmente centralizados, como Francia o Italia. También se está introduciendo, aunque con lentitud, en los países del ex bloque oriental (WALLICH, 1994) y ha encontrado vehemente apoyo en América Latina.

En esta región países tradicionalmente unitarios, como Chile y Colombia, están en medio de un proceso de descentralización, mientras que otras naciones tradicionalmente federales como Argentina y Brasil, fortalecen las funciones de sus gobiernos subnacionales (Algunos de estos países incluso parecen traspasar parcialmente los límites impuestos por países tradicionalmente federados del mundo industrializado como Canadá). En Brasil, a diferencia de la mayoría de las naciones con sistemas federales, el tercer nivel (municipalidades) goza de una posición de igualdad con respecto a los otros dos niveles.

La Ley de Régimen Municipal establece las facultades, atribuciones y obligaciones de los Municipios, su organización y los mecanismos de captación de recursos que le permiten satisfacer las necesidades de la comunidad local. Dentro de los ingresos municipales, sean estos tributarios o no tributarios, el Municipio de Quito ha logrado un alto grado de eficiencia y recaudación, de ahí, que la política tributaria no es la de incrementar la cuantía de los impuestos

sino de racionalizar su determinación y aumentar el universo de contribuyentes.

Los logros obtenidos tanto en la determinación como en la recaudación de impuestos sobre la propiedad y sobre las actividades económicas, demuestran lo aseverado en líneas anteriores. Sin embargo la problemática de los Municipios en general es su alto grado de dependencia de las asignaciones presupuestarias del Gobierno Central, debido a la falta de capacidad institucional derivada de las falencias técnicas, profesionales, administrativas, científicas, etc., que han impedido utilizar los esquemas de obtención de recursos previstos en la propia Ley de Régimen Municipal; convirtiendo a los representantes locales en meros tramitadores de partidas presupuestarias y de asignaciones económicas en el Ministerio de Finanzas. Esta realidad ha impedido la realización de una verdadera descentralización no sólo administrativa y política sino en otras esferas de la gestión pública. Se impone, dentro de la modernización del Estado, una efectiva y real transferencia de atribuciones y recursos del poder central a los gobiernos locales, previo un proceso serio de fortalecimiento institucional de estas entidades, tendiente en primer lugar, a utilizar los mecanismos actualmente previstos en la Ley de Régimen Municipal a fin de que logren financiar su funcionamiento con recursos propios y posteriormente puedan manejar de manera eficiente mayores atribuciones.

La pregunta que cabe en este punto es **¿Cómo deberían los municipios depender menos del Estado?**. Si partimos de lo anteriormente señalado deben cumplirse las premisas mencionadas y una vez que cada municipio sea un buen recaudador de sus propios ingresos y un buen ejecutor de sus programas y proyectos, podríamos aspirar a que se traslade a los municipios no sólo facultades administrativas sino incluso de carácter fiscal y tributario.

En la realidad actual del Ecuador, contados municipios asumen a cabalidad las funciones consignadas en la Legislación Municipal, y tal vez sea menor el número de municipios que recaudan correctamente los impuestos establecidos por las leyes, y las tasas que deben cobrar por la prestación de servicios, y las contribuciones especiales con las que se deben financiar las obras públicas realizadas. Por lo cual, sólo esas contadas instituciones podrían pensar en asumir funciones adicionales o en administrar tributos manejados hoy por el Estado.

Entonces al hablar de descentralización fiscal, la pregunta no es **¿Qué tributos deberían administrar los municipios? sino ¿De qué son capaces los municipios de administrar tributariamente?**.

Como no se trata de llevar al municipalismo a un desarrollo desequilibrado, cabría pensar en la transferencia de atribuciones y la administración de mayores recursos para ciertos municipios;

y para los de menos desarrollo institucional debería propugnarse un proceso de fortalecimiento mediante un sistema transitorio de optimización en la transferencia de recursos por parte del gobierno central, a través del cumplimiento de claras disposiciones legales a ser ejecutadas por el Ministerio de Finanzas. Para que este proceso pueda llevarse a cabo debe detenerse el proceso de municipalización masiva en los términos de clientelismo político como ha venido ocurriendo.

De todo lo manifestado anteriormente podemos concluir que la Legislación Ecuatoriana sí ha previsto mecanismos interesantes de descentralización pero que por falencias de orden práctico no se han hecho realidad, ya que deberían ser recuperados.

No es posible que en las condiciones en las que actualmente se desarrollan los procesos sociales, económicos y políticos en el mundo, se pretenda establecer -vía la aplicación de normas diseñadas en la década del 60-, los parámetros únicos de cuantía impositiva. Cada comunidad, cada región tiene actividades y realidades muy particulares y solo del análisis de éstas, puede resultar la gradación de los tributos ¿Y qué organismo más representativo de la comunidad, para efectuar este análisis, en cada caso, que el municipio?. Por ello planteamos que, respetando el principio de que sólo mediante ley se crean tributos, deber liberarse la facultad de cuantificar los mismo a la competencia de los Concejos Municipales a través de la expedición de las respectivas Ordenanzas.

Por otra parte, conociendo el contenido del Art. 76 del Código Tributario que dispone que la competencia administrativa tributaria es irrenunciable y se ejercerá privativamente por los órganos que la tienen atribuida, salvo los casos de delegación o sustitución de la competencia, esta parte del proceso de descentralización fiscal, debería realizarse en función de lo dispuesto en el numeral 9 del Art. 115 reformado de la Ley de Régimen Tributario Interno que autoriza al Director General de Rentas a contratar con terceros los servicios de cobranza de títulos de crédito con sujeción al reglamento. Sobre ello cabe señalar que la realidad nos indica que los municipios grandes son mejores recaudadores de impuestos que el Ministerio de Finanzas y que, por tanto, podrían ser contratados para el cobro del Impuesto al Valor Agregado y otros tributos fiscales, asignando un porcentaje para el recaudador como comisión de servicios, lo cual aumentaría el rendimiento de este tributo y paralelamente otorgaría nuevas rentas municipales.

Si la idea de descentralización fiscal es transferir el Impuesto al Valor Agregado u otros impuestos fiscales a beneficio exclusivo de los municipios, esta transferencia deberá surgir de una ley tributaria especial, en virtud de la cual los municipios pasan a ser sujetos activos de

dicho tributo. Sin embargo, debido a las deficiencias existentes en la gran mayoría de instituciones del país, realidad de la que no escapan los municipios, cabría limitar esta transferencia únicamente a municipios que superen cierto número de habitantes y cuya estructura orgánica, funcional, administrativa y financiera permita llevar adelante este proyecto.

El sistema tributario, que en la actualidad rige para los municipios, exige ser actualizado en cuanto a los sistemas de determinación, por lo que es indispensable que paralelamente a esta propuesta se insista en la aprobación de la nueva Ley Orgánica de Régimen Municipal, por parte del Congreso Nacional, -en cuya redacción participó activamente el Municipio de Quito-, ya que en ella constan normas tributarias que simplifican la administración de los tributos generándose una expectativa de importantes ingresos propios para los municipios.

A pesar de todos los cambios que se plantean los municipios, como encargados de la atención de muchas de las necesidades de la comunidad, necesariamente continuarán dependiendo en parte del Presupuesto General del Estado y por ello, nuestra propuesta persigue reforzar lo planteado en el proyecto de Ley Orgánica de Régimen Municipal, que prevé una participación anual adicional de al menos el 10% de los ingresos correspondientes del Gobierno Central, en favor de los municipios del país, independientemente de los Recursos establecidos en la Ley No. 72 (FODESEC).

Consecuentemente, debe darse un proceso de transferencia de atribuciones del Gobierno Central a los municipios sobre todo en lo relacionado a la atención de servicios trascendentales, tales como salud y educación que podrían ser administrados por los municipios bajo un sistema de asignación automática de recursos presupuestarios para estos fines, con la aplicación de tributos que permitan sostener estos servicios en un nivel óptimo.

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito ha preparado un proyecto de ley que pretende hacer realidad la efectiva autonomía financiera local, logrando, a través de una descentralización fiscal, que los municipios puedan recuperar tanto por la vía tributaria, como por la transferencia de las rentas nacionales, que legítimamente les corresponden, los recursos necesarios para la atención de las necesidades de la ciudadanía.

El proyecto de ley refleja una necesidad sustancial para la sociedad ecuatoriana ya que no es posible que hasta las políticas más elementales deban ser diseñadas por el Gobierno Central y que ese centralismo haya mantenido una suerte de monopolio sobre la propia legislación.

Es indiscutible que la misma norma no puede atender de manera idónea las necesidades de las

comunidades de la Sierra, del Oriente o de la Costa o de las necesidades de municipios de reciente creación, con la misma receta que para municipios de ciudades de crecimiento explosivo.

En todos los países se ha superado la etapa de vigencia de leyes detallistas y reglamentarias ya que las normas generales solo deben contener los preceptos básicos dejando los restantes aspectos, a ser regulados por las propias entidades seccionales. Por lo tanto, siendo los municipios la genuina expresión de descentralización, no cabe que éstos tengan limitaciones de ninguna especie.

Este proyecto de ley otorga a esta importante institución las facultades que las realidades y las comunidades modernas exigen.

La descentralización fiscal constituye el único mecanismo para que los municipios puedan asumir el rol que le asigna la ley y hacer realidad el avance y el bienestar para toda la nación.

El proyecto contiene innovaciones en lo Tributario Municipal, en lo presupuestario e incluso en la tributación central. No sólo se libera de la normativa general, la facultad de fijar las formas de determinación de la cuantía y recaudación de tributos de acuerdo a la realidad de cada municipio, sino que se crea un mecanismo ágil para que el Gobierno Central pueda recuperar los tributos nacionales. Además se modernizan las formas de recaudación de los ingresos municipales en virtud de los avances del mundo financiero moderno.

Presupuestariamente se trata de alcanzar una seguridad económica para la municipalidad mediante un eficaz sistema de transferencia de los recursos que le corresponde de las rentas nacionales.

La descentralización fiscal constituye un importante proceso de reformas reales en América Latina. Acompaña a un cambio de valores de alcance mundial y da propiedad a la persona con la intención de liberarla de cualquier paralelismo de gobierno (central). Este proyecto varía de un país a otro, de acuerdo con sus antecedentes constitucionales, históricos y naturales. Sin embargo, los problemas por los que atraviesa este proceso son bastante semejantes y esencialmente no difieren de aquellos conocidos en otras partes del mundo.

Para simplificarlo, se puede decir que las oportunidades y los riesgos de la descentralización fiscal se relacionan con las aptitudes y la voluntad de las personas responsables de adoptar decisiones políticas descentralizadas, de actuar por sus intereses sin interferir con el bienestar

de otros. En consecuencia, las unidades descentralizadas deben contar con las atribuciones y asistencia técnica respectivas, y a la vez, se debe limitar el rango de decisiones libres cuando los intereses de otros se vean en peligro. La asignación de las atribuciones no debe hacerse tímidamente. !Mientras más descentralización fiscal, menos restricciones a estas atribuciones son necesariasÁ

Todo sistema fiscal está expuesto a desafíos endógenos y exógenos. Para sobrellevar estos desafíos, debe existir no sólo una elasticidad apropiada de las normas dadas, sino también una cierta flexibilidad para cambiar las normas si la adaptación es necesaria. Esto se refiere especialmente a sistemas fiscales descentralizados complejos y más bien inestables.

Por tanto, resulta importante impedir que el proceso se estanque justo en el comienzo o que pierda ímpetu debido a fallas parciales.

\* Director Financiero Tributario del Distrito Metropolitano de Quito.

\*\* Asesor Tributario del Distrito Metropolitano de Quito.

## **BIBLIOGRAFIA**

1. AGHON, GABRIEL Y CASAS CARLOS, **Descentralización Fiscal en América Latina: Una combinación preliminar**. Documento presentado en el Seminario Internacional de Descentralización Fiscal, 17 - 19 de octubre, 1994, Quito.
2. AHUMADA, JAIME, **La Planificación Descentralización en el nivel local de Desarrollo Nacional**, Gaceta Municipal No.5, Segunda Epoca, Marzo 1991, Quito.
3. BOSSANO R., MIGUEL ANGEL, **Hacia la nueva concepción de Municipalismo (1): El deber ser de las funciones municipales**, Gaceta Municipal No.6, Segunda Epoca, junio 1991, Quito.
4. DE MATTOS, CARLOS, **La Descentralización: ¿Una panacea para impulsar el Desarrollo Local?**, Gaceta Municipal No.9, Segunda Epoca, marzo 1992, Quito.
5. GUZMAN, MARCO ANTONIO, **Biscentralismo y Pobreza en el Ecuador**, Corporación Editora Nacional, 1994, Quito.

6. GROISMAN, ENRIQUE, **Relatividad de la Descentralización**, Gaceta Municipal No.9, Segunda Epoca, marzo 1992, Quito.
  
7. ITURRALDE DAVALOS, FELIPE, **Algunas consideraciones en torno a la preparación de una Ordenanza en materia tributaria**, Gaceta Municipal No. 9, Segunda Epoca, marzo 1992, Quito.
  
8. KRAUSE - JUNK Y MULLER REGINE, **Descentralización Fiscal en América Latina, desde una Perspectiva Internacional**, Documento presentado en el Seminario Internacional de Descentralización Fiscal, 17-19 de octubre de 1994, Quito.
  
9. VARIOS, **Descentralización y Gobiernos Locales**, CORDES-BANCO DEL ESTADO, 1993, Quito.