

Finanzas sub-nacionales

El Banco del Estado (BEDE) acaba de publicar el libro “Las Finanzas subnacionales en el Ecuador, 1993-2008”, estudio muy interesante que debería servir de base para las discusiones y la redacción del Código de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización (COTAD). Para analizar el documento partimos de los dos siguientes puntos: por un lado, que la descentralización implica un equilibrio de poderes a nivel “*horizontal*” entre las funciones ejecutivas, legislativas, judiciales; a nivel “*vertical*” entre lo regional, provincial, municipal; y a nivel de “*territorial*” entre localidades grandes y pequeñas; y por otro, que las finanzas públicas son un buen indicador para monitorear y diseñar un Estado descentralizado.

¿Qué nos dice el estudio? En Primer lugar, que el nivel de concentración de los ingresos nacionales son una constante que no se han revertido hasta ahora. Según la composición de los ingresos por niveles de gobierno, en el año 1994 los ingresos centrales fueron 95.13 %, para en 2008 subir a 96.3%. Si se comparan estos datos con el promedio de América Latina (81.6) y con los países industrializados (65.7%) el Ecuador está muy por arriba. Es decir, hay una tendencia centralista. Por otro lado, si miramos los gastos, tenemos que en el año 1994 se tuvo un 84.8% en el nivel central, para en 2008 bajar al 81.9%.; en otras palabras, el gasto se ha incrementado en un 3.1% en los niveles subnacionales, explicable por el incremento de las transferencias de recursos de lo nacional a lo local, con una característica significativa: las transferencias no incrementan los recursos propios, produciendo más bien su reducción.

De la relación entre ingresos y gasto se puede concluir que las transferencias no han sido un aporte a la descentralización, porque no incrementan los ingresos propios creando dependencia y por lo tanto, disminución de la autonomía. Parece que es el momento de pensar en transferir una mayor base tributaria a los gobiernos subnacionales y también de modificar la lógica de las transferencias.

En segundo lugar, el estudio nos revela que los gobiernos autónomos cobran cada vez menos impuestos, porque exigir recursos al gobierno nacional es políticamente más rentable que cobrar a sus contribuyentes naturales (pereza fiscal). En esa línea también se observa el incremento de los ingresos por la vía de la venta de activos, que además produce descapitalización pública local. Y en la relación tasa/impuestos, hay una tendencia a cobrar más los primeros que los segundos, con lo cual se sigue la línea de la Banca Internacional de priorizar la acción municipal en los servicios, porque los impuestos son más sensibles a la política que las tasas.

En suma, del estudio se desprende que en estos últimos 15 años no ha habido una tendencia hacia un Estado descentralizado, a pesar de las Constituciones de 1998 y 2008. El régimen seccional autónomo sigue siendo débil y basado precariamente en los municipios. Las regiones no aparecen y muy tímidamente las parroquias y las provincias. Las transferencias han sido un instrumento de reivindicación de los gobiernos locales que ha operado como un boomerang: ha reducido la autonomía local vía la caída de los ingresos propios. La Banca Pública ha servido para atenuar los desequilibrios territoriales.