

Aplicación de mecanismos de diálogo social entre Gobierno Nacional del Ecuador y gobiernos autónomos descentralizados para definir ajustes en presupuestos por reducción de ingresos no permanentes del Estado ecuatoriano.

José Miguel Mora Valencia

Resumen

Actualmente el sistema de distribución de recursos del Presupuesto General del Estado ecuatoriano hacia sus Gobiernos Descentralizados se encuentra en un proceso de constante crisis, debido a la compleja situación económica de país; lo que ha ocasionado la necesidad de considerar implementar diálogos para intentar disminuir el grado de afectación que la incidencia de recortes presupuestarios conlleva a la atención prioritaria de necesidades básicas de la población ecuatoriana

Palabras clave: Dialogo Social, Gobiernos Locales, Transferencias Presupuestarias, Reducción Presupuestaria

Abstract

Currently, the resource distribution system of the Ecuadorian General State Budget towards its Decentralized Governments is going through a continuous crisis process, mainly due to the country's complex economic situation. This has led to the necessity of considering the implementation of dialogues to reduce the impact caused by budget cuts on the priority attention to the basic needs of the Ecuadorian population.

Keywords: Social Dialogue, Local Governments, Budget Transfers, Budget Reduction

1. En el presente ensayo, se intenta analizar brevemente, mecanismos viables dentro del marco jurídico ecuatoriano, por el cual se logre esquematizar el dialogo social entre los actores de gobierno, en función de los ajustes cuatrimestrales presupuestarios que realiza el Estado ecuatoriano a sus gobiernos seccionales, cuando los niveles de recaudación no cumplen las expectativas planteadas en la proforma presupuestaria. De tal manera que exista previsibilidad económica en la gobernanza de provincias, municipios y parroquias.
2. La Oficina Internacional del Trabajo define al dialogo social como: “el diálogo social abarca todos los tipos de negociación, de consulta o, simplemente, de intercambio de información entre representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores acerca de cuestiones de interés común en materia de política económica y social”.¹
3. La Constitución de la República del Ecuador, en su Art. 326 incluye al dialogo social como una forma de solución de conflictos de trabajo y formulación de acuerdos, entendiéndolo al mismo como la principal manera horizontal de negociación, consulta y comunicación entre gobiernos, empleadores, sindicatos y trabajadores; sin embargo, el dialogo social puede llevarse a cabo en distintos contextos y niveles de temas sociales, económicos y políticos, que sin el debido cuidado podrían generar conflictos a la sociedad en su conjunto.
4. Desde la vigencia de la Constitución 2008, la descentralización de competencias y la asignación de recursos económicos para lograr un desarrollo homogéneo y una atención equitativa en las necesidades de la población, ha resultado en una quimera muy difícil de alcanzar desde los centros poblacionales menores, olvidados en muchas ocasiones por el Gobierno Nacional, repercutiendo directamente en la calidad de vida de los pobladores, y constante generador de conflicto social.
5. La Carta Interamericana de Derechos Humanos hace referencia en su artículo 6 a la necesaria “participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. (...)”
6. El Ecuador mantiene una división política en la cual se consideran cuatro niveles de gobierno descentralizado, los gobiernos regionales, nivel de gobierno que no se encuentra en uso; los gobiernos provinciales representados por los Consejos Provinciales; las Municipalidades con su ámbito de acción en los cantones; y, las juntas

¹ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. “¿Qué es el Diálogo social”, extraído el 11-07-2023 de: <https://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/themes/sd.htm#def>

parroquiales rurales que administran los gobiernos locales más pequeños, y únicamente en las zonas rurales del país. (Art. 238 Const. Rep. Del Ecuador)

7. Para el ejercicio de las diversas competencias que mantienen los diferentes niveles de gobierno, la legislación ecuatoriana establece diversas maneras de financiamiento, sean estas por intermedio de los recursos financieros que los gobiernos autónomos descentralizados generen; o por sus participaciones en las rentas del Estado. En lo que se refiere a estas últimas, las asignaciones anuales a los GAD's tienen cinco características a saber: predecibles, directas, oportunas, automáticas y de efectividad inmediata.
8. Desde la vigencia del Código Orgánico de Organización Territorial en el mes de octubre de 2010, se implementó una transformación importante respecto a la entrega de recursos que realiza el Estado a cada uno de los gobiernos seccionales, manteniendo como base el ingreso que mantuvieron en los gobiernos descentralizados en el año 2010; y la implementación del denominado Modelo de Equidad Territorial el cual considera 7 variables para asignar recursos económicos.
9. Las variables referenciadas son: población, densidad poblacional, necesidades básicas insatisfechas, logros en el mejoramiento del nivel de vida de la población, esfuerzo fiscal, esfuerzo administrativo; y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y Plan de Desarrollo del GAD.
10. Para la transferencia de estos recursos económicos la antes mencionada ley dispone que el Estado deberá entregar a los Gobiernos autónomos descentralizados, el veintiuno por ciento de sus ingresos permanentes; y el diez por ciento de los ingresos no permanentes del Presupuesto General del Estado. Lo cual se distribuirá un veintisiete por ciento a los consejos provinciales, un sesenta y siete por ciento para municipios y distritos metropolitanos; y, seis por ciento a las juntas parroquiales, tomando en cuenta las variables indicadas.
11. Es el caso, que el sistema ha funcionado de manera predecible; y a lo largo del tiempo se ha demostrado fiable en situaciones en las que la economía del país se desenvolvía por decirlo de alguna manera al alza, con precios del petróleo altos; y un crecimiento sostenido del Producto Interno Bruto entre otros factores, lo que se demuestra de acuerdo con el siguiente cuadro elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas de Ecuador



Fuente y elaboración: Ministerio de Finanzas

12. Esta proyección denotó que en los primeros cuatro años de aplicación de la Ley se logró que en comparativa entre el año de 2009 y el año 2014 prácticamente se dupliquen las asignaciones para los Gobiernos descentralizados, lo que en su momento se develó como un fuerte impulso para lograr una verdadera equidad territorial, y una mejor atención a los ciudadanos de los servicios que se reciben directamente por parte de estos niveles de gobierno, como son: agua potable, alcantarillado, recolección de desechos, asfaltado de calles entre otros.
13. Sin embargo, este sistema entró por decirlo de alguna manera en una profunda crisis a partir del año 2016, puesto que según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe², en su Balance Preliminar de la economía ecuatoriana señaló que producto de la caída del precio del petróleo de 42,2 dólares por barril en el año 2015, a 35 dólares por barril en el año 2016, más factores como el terremoto en las provincias de Manabí y Esmeraldas en abril del mismo año, más la decisión del Gobierno Nacional de no recurrir a una contracción de gastos en el Presupuesto General del Estado, si no en financiar el déficit fiscal mediante la contratación de deuda, ocasionó una contracción del 2% en el Producto Interno Bruto, situación que comprometió la continuación del sistema de Modelo de Equidad Territorial.

² COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICALATINA Y EL CARIBE. “¿Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe”, Edición 2016, extraído el 12-07-2023 de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40825/66/1601260BP_Ecuador_es.pdf

14. Esta crisis se agudizó con el advenimiento de la declaración de pandemia enfermedad ocasionada por el coronavirus 2019, en marzo de 2020, por la Organización Mundial de la Salud; situación que en cifras de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe³, en su Balance Preliminar de la economía ecuatoriana del año 2020, reflejó una contracción del 9% del Producto Interno Bruto; y por ende una contracción pavorosa en los ingresos Estatales.
15. Según cifras del Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador⁴ en el año 2020 la asignación presupuestaria de los Gobiernos Autónomos Descentralizados paso desde los USD. 3.068,7 millones de dólares a USD. 2.377 millones de dólares, lo que ocasiono la reducción de casi el 23% de las asignaciones presupuestarias variables. Aplicando el ajuste al Municipio de Quito, capital y ciudad más poblada del país, se observa que su presupuesto pasó desde USD. 337 millones de dólares anuales a USD. 266 millones de dólares anuales; es decir una reducción aproximada de una quinta parte de la asignación presupuestaria anual.
16. Esta reducción, más el constante retraso en las transferencias a las Prefecturas, Municipalidades y Gobiernos Parroquiales ha ocasionado reacciones negativas en cuanto al cumplimiento de las actividades normales de estos niveles de gobierno; considerando que de acuerdo al portal informativo “Primicias” el “59% de sus presupuestos depende de los recursos que el Estado les entrega”⁵. Lo que evidentemente demuestra que el sostenimiento financiero de los Gobiernos de cercanías por medio del Modelo de Equidad Territorial se encuentra en riesgo
17. Ante el riesgo de que la sostenibilidad financiera de los gobiernos de cercanías se encuentra amenazada resulta imprescindible contemplar el hecho de que las fuentes de ingreso de estos van de la mano de los impuestos, tasas, contribuciones y financiamiento público interno y externo; siendo como se mencionó anteriormente un alto porcentaje receptado por el financiamiento público interno.

³ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE. “¿Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe”, Edición 2020, extraído el 12-07-2023 de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46501/14/BP2020_Ecuador_es.pdf

⁴ MINISTERIO DE FINANZAS DEL ECUADOR, “Actualización del modelo de Equidad Territorial”, extraído el 12-07-2023 de <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/11/201127-Presentación-GAD.pdf>

⁵ Torres Wilmer, Guerra Silvio; PRIMICIAS.EC. “Gobiernos seccionales sin dinero, con pocas obras y con deudas”; 21-septiembre-2020, Extraído el 16-07-2023 de: <https://www.primicias.ec/noticias/economia/gobiernos-seccionales-dinero-obra-publica/>

18. Es importante además mencionar que los Gobiernos Autónomos Descentralizados mantienen autonomía financiera, es decir con el presupuesto ingresado a sus arcas, tienen una relativa libertad para ser utilizados de acuerdo con lo que el ejecutivo provincial, cantonal o parroquial considere, manteniendo en algunos casos ingentes gastos en actividades que podrían ser consideradas como superfluas, o sin mayor beneficio para sus pobladores
19. Ante estas situaciones y tomando en consideración que el Ecuador se encuentra en una zona geográfica en donde existe propensión a los desastres naturales tales como: erupción de volcanes, terremotos, deslaves e inundaciones por fenómenos naturales como “El Niño”, resulta imperativo que estos factores entren en discusión al momento de intentar tomar las medidas de prevención para reducir el impacto negativo de ellos en el desenvolvimiento de la sociedad ecuatoriana.
20. Por las razones planteadas considero que resulta urgente que se lleguen a consensos entre las organizaciones que aglutinan a los Gobiernos Autónomos Descentralizados como son el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador, Asociación de Municipalidades del Ecuador; y el Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador con el Gobierno Central, de tal forma que se logren tomar medidas para llegar a una autonomía financiera e impositiva en cada uno de los gobiernos de cercanías.
21. Para lo anterior debe crear un sistema por el cual mediante acuerdos se logre limitar gastos que no conlleven un beneficio social, realizado por los gobiernos de cercanías; y que se priorizan en desmedro en muchas ocasiones de prevención de consecuencias de riesgos naturales.
22. Concomitantemente considero que es preciso que al final de cada cuatrimestre se reúnan las asociaciones gremiales de gobiernos de cercanía antes mencionadas para lograr acuerdos que permitan mantener la sostenibilidad fiscal nacional, entregando bipartitamente información que permita en conjunto priorizar a los gobiernos autónomos descentralizados que deberían recibir en mayor medida ayuda ante eventos adversos de la naturaleza.
23. Actualmente se pronostican ingentes daños en la infraestructura pública; en el sector de la producción agrícola, turística entre otros por las consecuencias de un fenómeno “El Niño” ⁶que de acuerdo con ciertas previsiones

⁶ DIARIO EL UNIVERSO, “En siete sectores habría impactos por el fenómeno de El Niño en Ecuador, según Espol” 9 de Julio de 2023, Extraído el 17 de julio de 2023 de: <https://www.eluniverso.com/noticias/ecuador/quito-fenomeno-el-nino-sectores-afectados-espola-nota/>

tendría una gran incidencia negativa en el Ecuador; y, si no existe un trabajo conjunto entre todas las asociaciones de Gobiernos descentralizados y el Gobierno Central, podrá tener grandes consecuencias para la colectividad ecuatoriana.

BIBLIOGRAFÍA

- REPUBLICA DEL ECUADOR, Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449 de 2008-10-20
- REPÚBLICA DEL ECUADOR, Código Orgánico De Organización Territorial, Autonomía Y Descentralización, COOTAD. Registro Oficial. S-303 de 2010-10-19.
- REPÚBLICA DEL ECUADOR, Código Orgánico De Planificación Y Finanzas Públicas, Registro Oficial 2S-306 de 2010-10-22.
- REPÚBLICA DEL ECUADOR, Ley Orgánica Del Consejo De Participación Ciudadana Y Control Social, Registro Oficial. S-22 de 2009-09-09
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. “¿Qué es el Diálogo social”, extraído el 11-07-2023 de: <https://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/themes/sd.htm#def>
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE. “¿Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe”, Edición 2016, extraído el 12-07-2023 de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40825/66/1601260BP_Ecuador_es.pdf
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE. “¿Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe”, Edición 2020, extraído el 12-07-2023 de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46501/14/BP2020_Ecuador_es.pdf
- MINISTERIO DE FINANZAS DEL ECUADOR, “Actualización del modelo de Equidad Territorial”, extraído el 12-07-2023 de <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/11/201127-Presentación-GAD.pdf>
- Torres Wilmer, Guerra Silvio; PRIMICIAS.EC. “Gobiernos seccionales sin dinero, con pocas obras y con deudas”; 21-septiembre-2020, Extraído el 16-07-2023 de: <https://www.primicias.ec/noticias/economia/gobiernos-seccionales-dinero-obra-publica/>