



REPUBLICA DEL ECUADOR

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

INCIDENCIA DE LAS AUTONOMIAS EN EL PODER NACIONAL

**Tesis presentada como requisito para optar el Título de
Master en Seguridad y Desarrollo**

**Autora: Econ. Marcia Cueva T.
Asesor: Dr. Enrique Gómez S.**

Quito, junio 2001



Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

AGRADECIMIENTO

AL MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y
COMUNICACIONES POR HABER AUSPICIADO MI
PARTICIPACION.

AL INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES POR
HABERME DADO LA OPORTUNIDAD DE FORMAR PARTE
DEL XXVIII CURSO DE MAESTRIA Y POR TODO EL
CUMULO DE CONOCIMIENTOS ADQUIRIDOS EN ESTE
PRESTIGIOSO CENTRO DE EDUCACION SUPERIOR.

Y UN AGRADECIMIENTO MUY ESPECIAL AL DOCTOR
ENRIQUE GOMEZ, POR SU PROFESIONALISMO Y
ORIENTACION, QUE HICIERON POSIBLE LLEGAR A LA
CULMINACION DE ESTE TRABAJO.



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

DEDICATORIA

A mi querido esposo Carlos y a mis hijas María Alejandra y Valeria Carolina, por sus muchas demostraciones de amor y apoyo incondicional.

INDICE GENERAL

	p.p.
LISTA DE CUADROS	Vii
INTRODUCCION	1

CAPITULO I

MARCO REFERENCIAL A LA PROPUESTA DE UN ESTADO DESCENTRALIZADO Y AUTONOMICO

1. Antecedentes	4
1.1 Proceso Descentralizador en Europa	5
• Experiencia Española	8
• Experiencia Italiana	13
1.2 Proceso Descentralizador en América Latina	17
1.3 Proceso Descentralizador en el Ecuador	23
• Concentración y Centralización de los Poderes del Estado	28
• Propuestas y Posiciones sobre el modelo de Descentralización en el Ecuador	31
• Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social	35
1.4 Orden Jurídico existente para un Estado Descentralizado	39

y Autonómico en el Ecuador	
• La Constitución Política de la República del Ecuador	39
• Ley de Modernización del Estado	40
• Ley de Régimen Provincial	45
• Ley de Régimen Municipal	46
• Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano	47
• Ley de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales	49
• Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales	51

CAPITULO II

REORGANIZACION POLITICA Y ECONOMICA DEL ESTADO ECUATORIANO A TRAVES DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACION Y AUTONOMIAS SECCIONALES O PROVINCIALES

2. Formas o Niveles de Organización Política	58
2.1 Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME)	59
2.2 Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE)	67
2.3 Proyecto sustentado por la Cámara de Comercio de Quito (C.C.Q.)	74
2.4 Comité Cívico Interinstitucional "Pro Autonomías de Manabí"	79
2.5 Grupo Democracia y Desarrollo Local	84
2.6 Movimiento "Fuerza Ecuador"	89
2.7 Anteproyecto sobre Régimen de Autonomía Provincial (CONAM)	96
2.8 Puntos de vista de los Planteamientos	101
2.9 Reforma Tributaria para lograr un Estado Descentralizado	113
2.10 Estudio de algunas estadísticas básicas que orientan el Proceso de Autonomías	119
• Situación Financiera del Presupuesto General del Estado	120
• Rendimientos Tributarios en las Provincias	123
• Transferencias del Gobierno a Municipios	128

- Transferencia del Gobierno a los Consejos Provinciales 130
- Transferencias Consolidadas a Gobiernos Seccionales 132
- Relación entre Recaudación Tributaria y Transferencias a nivel Provincial 135

CAPITULO III

LAS AUTONOMIAS CONSTITUYEN AMENAZAS U OPORTUNIDADES PARA LOGRAR UN PODER NACIONAL MAS DEMOCRATICO E INTEGRADOR.

- 3. El Regionalismo Político 141
 - 3.1 Círculos Concentradores de Poder 145
 - 3.2 Regionalismo Territorial y Política 147
 - 3.3 La Participación de la Sociedad Civil a través de la Descentralización Autonómica 154
 - 3.4 Opinión de las Instituciones y Colectividad sobre la Participación de la Sociedad Civil 156
 - 3.5 Consultas Populares sobre un Régimen de Autonomías 161
 - 3.6 Consulta Nacional sobre las Autonomías 164

CAPITULO IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 5.1 Conclusiones 173
- 5.2 Recomendaciones 181

**BIBLIOGRAFIA****187****INDICE DE CUADROS****p.p.**

1	Situación Financiera del Gobierno Central del Año 2000	121
2	Recaudaciones de Impuestos Nacionales a nivel Provincial, Año 1999.	125
3	Transferencias del Gobierno a los Municipios e Ingresos	129

de Autogestión, Año 1999

4	Transferencias del Gobierno a los Consejos Provinciales e Ingresos de Autogestión, Año 1999	131
5	Transferencias Consolidadas a Gobiernos Seccionales e Ingresos por Autogestión, Año 1999	133
6	Recaudación Tributaria/ Transferencias por Provincias, Año 1999	136

INTRODUCCION

El propósito del presente trabajo de investigación, es el contribuir a esclarecer los temas de Descentralización y Autonomías, que actualmente están en el tapete de la discusión en la sociedad ecuatoriana, pero que debido a una acentuada heterogeneidad y falta de cohesión de la sociedad, dividida entre otras razones por una distribución inequitativa de la riqueza, e intereses económicos y políticos han impedido llegar a consensos en torno a los temas, determinando que en los actuales momentos el tema esté relegado a un plano secundario, sin que se avizore en el corto plazo un tratamiento serio y consensual sobre la descentralización y autonomías.

Si bien es cierto, hay que reconocer responsablemente que este es un proceso difícil, complejo que no puede de un momento a otro romper el esquema centralizado de gobierno, que por tradición histórica la hemos venido manteniendo desde que se formó la República, y que se acentuó aún más a raíz de la bonanza petrolera, pero que en los actuales momentos que vive el país, en la época de la globalización económica, de las tecnologías informáticas satelitales, donde los actores económicos necesitan de políticas económicas, sociales, de un marco legal que les permita ser más competitivas y

enfrentar de mejor manera los desafíos de un mundo actual, donde las relaciones económicas ya no solo se producen entre gobiernos, o entre empresas y gobiernos, sino principalmente entre empresas multinacionales con empresas locales, entre personas y comunidades, por tanto la descentralización autonómica o autonomías se hace evidente y necesaria para lograr un reordenamiento al marco institucional y político del Estado; no se trata de romper el Estado unitario, lo que se busca es democratizarlo, que las comunidades, localidades, provincias o regiones puedan en un momento dado, contar con los instrumentos legales y económicos de poder asumir competencias, atribuciones, funciones, derechos y obligaciones para contraer compromisos con la colectividad, tanto a nivel interno como externo.

Este trabajo intenta exponer el problema, partiendo desde los posibles orígenes que determina la propuesta de búsqueda de un Estado descentralizado y autonómico, en el que se detalla brevemente el proceso descentralizador en Europa, América Latina y obviamente en el Ecuador; el Marco Legal en el que se sustentaría este proceso y posteriormente se presentan y analizan algunas propuestas que hacen representantes gremiales y de la sociedad civil, sobre como debe concebirse el proceso de descentralización y autonomías, desde una perspectiva política, administrativa y económica.

La investigación también se sustenta en el análisis de algunas estadísticas básicas que permiten orientar la viabilidad del proceso de autonomías, esto es determinar que provincias están en condiciones de asumir este proceso sin muchas dificultades.

Y por último se hace un breve análisis, sobre las posibles amenazas y beneficios que conllevaría un proceso de autonomías, para lograr la democratización del poder nacional en función al papel que desempeñan, la sociedad civil y la participación ciudadana.

En fin se busca que el trabajo constituya un medio que permita orientar al lector sobre el tema de la autonomía, como un proceso que debe ser asumido por todos, que comprendamos que se trabaja en un terreno difícil, con varios actores involucrados y que no hay modelo social, político o económico que nos pueda asegurar que los éxitos son los únicos resultados que esperamos, porque hay cambios importantes que se van presentando en el transcurrir del tiempo; pero no es menos cierto también que debemos asegurar la viabilidad de este proceso con un seguimiento y evaluación de lo que ya ha sucedido en otros países para no incurrir en los mismos errores y lograr que su aplicación adaptada a nuestra realidad, logre el bienestar de la mayoría de la población.

MARCO REFERENCIAL A LA PROPUESTA DE UN ESTADO DESCENTRALIZADO Y AUTONÓMICO.

1. ANTECEDENTES:

Se podría considerar que los pueblos, a través de su desarrollo histórico, han exigido para sí un futuro más democrático, tanto en su ámbito territorial, como en lo económico y político, las propuestas sobre Autonomías Regionales, Provinciales, Municipales, Descentralización, o como se le quiera llamar, aparecen como una de estas exigencias democráticas que en muchos casos cuenta con la comprensión de sectores políticos, sociales y económicos, pero también con la perplejidad o recelo de otros sectores de opinión que ven en este proceso como una forma de agudizar sentimientos regionalistas entre provincias o regiones que se interesan más por cuestiones locales que en aspectos que involucren al Estado Nacional.

Para aclarar un poco el panorama de cierta incertidumbre que actualmente existe, cabe señalar que la idea de Descentralización o de Autonomías Regionales, es un tema que se lo ha venido tratando desde hace muchos años, e incluso se inicia con la búsqueda de un «Estado - Nación», desde el siglo XVIII y buena parte del siglo XX, tanto en Europa como América, y fue esta etapa indispensable para que algunos Estados de Asia y Africa de alguna manera hayan tenido desde su independencia la necesidad de afirmar una identidad nacional y de reforzar un Estado completamente nuevo, lo cual condujo en la mayoría de los casos a regímenes unitarios y a veces totalitarios, donde las sociedades civiles no estaban suficientemente estructuradas o vivían según un modelo antiguo¹.

¹ COSUDE, "Descentralización y Desarrollo", Suiza, 1999,pág.5

Las actuales corrientes del pensamiento que buscan un mundo más globalizante, han llevado a una crisis de Estados nacionales, debido a la globalización de la economía y a la mundialización del poder de las empresas multinacionales, que implica la creación de grandes grupos económicos que deben también conducir a entendimientos políticos, regionales y supranacionales. Por otra parte el desarrollo de la sociedad civil y la incapacidad del Estado central para asegurar un desarrollo sostenido y el combate a la pobreza dentro de un espíritu de justicia social, requiere que haya una redefinición del papel del Estado, los disturbios, las luchas internas de clases, son problemas sociales que el Estado unitario no ha respondido a las expectativas de la sociedad, que frente a los rápidos cambios impuestos por las fuerzas dominadoras del mundo, (económicas, políticas, tecnológicas, etc.), han provocado sufrimientos dentro de las sociedades que no se han podido adaptar y corren el riesgo de replegarse sobre sí mismo, de glorificar el pasado y de sufrir crisis de identidad.

Frente a esta realidad se hace indispensable hablar de descentralización, de autonomías regionales, sin que esto sea una solución a todos los problemas nacionales, sino como un proceso que permitiría responder a los desafíos que enfrentan las sociedades, pero que también pueda ser causa de estancamiento, si es que no existe la conciencia cívica de todos; de quienes ejercen el poder y de los gobernados.

El proceso de autonomías regionales así como puede ofrecer la posibilidad de cimentar el poder de los nobles locales+ o de feudalistas políticos+ tradicionales; o de que el Estado central utilice la descentralización para descargarse de tareas esenciales sobre comunidades locales, sin darles el control necesario sobre los recursos

financieros correspondientes o inclusive aceptar la expresión de egoísmo de regiones o provincias ricas+ que rechacen una distribución equitativa a favor de regiones o provincias desfavorecidas.

Puede también ser capaz de llevar a una mejor gestión de los asuntos de la sociedad, por su eficiencia económica quizás, pero sobre todo por la participación de la sociedad civil, por el aprendizaje de sus bases a participar en el debate democrático, en la toma de decisiones, que permita lograr una sociedad más justa y con una distribución más equitativa del poder entre las regiones y provincias que conforman el Estado ecuatoriano.

1.1. Proceso Descentralizador en Europa

El avance de la corriente neocapitalista de globalización económica, concepto que se utiliza en términos generales para explicar la creciente interdependencia económica, política, social y cultural de la comunidad internacional, los mismos que deben sujetarse a reglas mundiales de economía de mercado y a una competencia más intensa, es decir a una simplificación de los modelos de organización, mecanismos de regulación, sistema jurídico que permitan estos retos globales, el COSUDE², determina que los Estados Europeos buscan modificar el típico Estado - Nación de carácter unitario a través de la incorporación de estructuras de organización descentralizada que ha implicado la renuncia de una parte de su soberanía aún en Estados autoritarios como el Inglés, que a través de su sistema jurídico permite que las autoridades locales de sus Estados miembros se constituyan en cuerpos responsables de cumplir sus propias funciones, independientemente del poder central monárquico. En Suiza la descentralización se refleja en el sistema legislativo compuesto por una Cámara de Representantes de Gobiernos Locales y no solo de representantes de un cuerpo electoral nacional. España e Italia a través de innovaciones del régimen jurídico de sus Constituciones instauran las "regiones autónomas" como un sistema que les permite una reorganización territorial y política del Estado.

² COSUDE, Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación , 1999

Según Fernando Carrión³, el proceso de descentralización europea se sustenta entre otras variables y a diferencia de América Latina en una reducción del número de municipios. En Inglaterra de 2.000 municipios se pasa a 500; en Francia se promueve la fusión, los sindicatos y las mancomunidades de municipios para lograr reducir sus 38.000 municipios. En Alemania de 24.000 a 3.500, en Austria de 4.000 a 1.300; lo mismo ocurre en Bélgica, Países Bajos, Dinamarca; entre otros. Esta especie de recentralización territorial permitió según Carrión, lograr una descentralización administrativa y política.

Como se ha observado, los retos globales que implica el Neoliberalismo actual conlleva a que todos los Estados busquen de alguna manera un proceso de descentralización, dentro de las estructuras jurídicas, políticas, económicas y sociales de sus Estados, lo que lleva a una simplificación del modelo de organización, o modificar su panorama institucional que paradójicamente lleva a una recentralización territorial y administrativa pero ya no dentro de un poder central sino a través de un poder regional que permita una dinamización de las relaciones económicas internacionales que actualmente ya no se producen mayoritariamente entre Estados, sino entre multinacionales con entes locales.

En nuestro país, el proceso de descentralización ha implicado una serie de controversias en cuanto a su forma de aplicación, en los objetivos que persigue, se habla de descentralización administrativa y económica a los gobiernos seccionales, de autonomías provinciales o regionales que tendrían mucha similitud con los actuales sistemas de gobiernos de España e Italia, por lo que a continuación se abordará las experiencias descentralizadoras en estos dos países europeos.

- **Experiencia Española**

Sin entrar en una amplia teorización sobre el Estado Español, se puede resaltar que el proceso autonómico de las regiones que componen España tiene sus raíces, en su diversidad étnica, lingüística, factor geográfico e inclusive aspectos sociológicos y culturales, hechos reales que diferencian una región de otra⁴. Por tanto cuando hablamos de Catalanes, Gallegos, Andaluces, Vascos, nos referimos a regiones con características socio - políticas y culturales muy propias que las identifican.

³ CARRION Fernando, art. "La Constitución de un Estado Descentralizado", Revista Ecuador- Debate # 44, pág. 78, 1998

⁴ J.A. GONZALES Casanova, ¿Qué son los estatutos de autonomías?, Editorial La Goya Ciencia, 1979.

González Casanova indica que, el producto de esta diversidad, llevó al pueblo de Cataluña en 1931 a plantear innovaciones al régimen jurídico, a través de Asambleas Constituyentes para la creación de un sistema autonómico regional que promulgó en la Constitución de la Segunda República, también como una necesidad de abandonar el esquema de Estado unitario centralizado que era un sentimiento casi unánime en gran parte de las regiones; modificación que no duró mucho tiempo debido al inicio de la dictadura de Franco, que dio lugar a algunas décadas de poder absoluto, de un gobierno central y centralista que desarrolló en España una lucha democrática y anticentrista, cuyos defensores exigían como mínimo el restablecimiento en grandes líneas del sistema de autonomías regionales de la Constitución de 1931. El común denominador de las fuerzas antifranquistas se resumía en el lema de libertad, amnistía y estatutos de autonomías⁵.

El escritor José González Eucinar, señala que la singularidad y fuerza de esta reivindicación políticamente descentralizadora venía dada por el hecho de que al igual que había ocurrido durante la Segunda República, las regiones más autonomistas eran, precisamente aquellas que en el contexto del país aparecían como las económicamente más desarrolladas, como las de Cataluña, Andalucía, Vascos, Galicia. Esta identificación de autonomía con democracia se había convertido en un puerto de confluencia de ideologías que arrancaban de supuestos y buscaban fines distintos. Para unos debía ser un simple principio de organización del Estado, otros querían que fuese considerado un derecho previo a la propia Constitución.

En 1977, luego de la muerte de Franco (1975), se efectúan las primeras elecciones constituyentes, similares a las ocurridas en 1931, a través del cual, Vascos y Catalanes, aceptaban una nueva Constitución en España, siempre que exista un reconocimiento de sus particularidades regionales y la posibilidad de establecer un autogobierno, esto implica un sentido de autonomía.

En 1978 se inician los debates sobre lo que hoy se llama "Organización Territorial de Estado", que se encuentra contenida en el Título VIII de la Constitución Española de diciembre de 1978, en el Capítulo I, Art. 137 señala expresamente "El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses".

En este artículo se acepta constitucionalmente que España tiene un sistema político descentralizado, aspecto que se refuerza en los artículos subsiguientes correspondientes a los

⁵ GONZÁLEZ EUCINAR José Juan, La Descentralización política en España, 1991, Nohlen Dieter (comp)

capítulos II y III que hacen referencia a la Administración Local y de las Comunidades autónomas respectivamente.

De los artículos de la Constitución de 1978 se desprende que la autonomía es un derecho pero no una obligación, la descentralización del poder político queda en el texto constitucional, supeditada al derecho que tienen los titulares de hacer uso del mismo. Pero en la práctica era conocido que ninguna región quería quedarse atrás de este proceso de autonomías.

Por otra parte la Constitución Española de 1978, en su Art. 143 se limita a señalar las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y construirse en Comunidades Autónomas; no determina cuáles serían las posibles futuras Comunidades Autónomas que habrán, ser sujeto de descentralización política que la Constitución permite pero no impone.

En lo que se refiere a distribución de competencias, dentro de la Constitución de 1978 son dos en principio, la forma de articular el reparto de competencias (Art. 148 y Art. 149); unos los que se otorga al poder central (Art. 149) que tiene competencias para legislar y para ejecutar y otras (Art. 148) a los poderes no centrales que tiene competencias legislativas y ejecutivas, diferenciándose en que el poder central tiene competencias de dictar leyes bases que deben regir al Estado en su conjunto y a los poderes no centrales o regionales tienen competencias para dictar legislación de desarrollo y la competencia de ejecución.

Como se observa la Constitución de 1978 planteó a España un proceso de descentralización política que en sus inicios se encuentra con problemas de carácter económico y político. En el orden económico porque España tuvo que hacer frente con cierto retraso por el legado de la era de Franco, a las consecuencias de la crisis mundial de 1982 y a las exigencias de la Comunidad Económica Europea (actual Unión Europea) en la que España buscaba integrarse. En el orden político, el paso de una larga dictadura a un sistema democrático que traía consigo la necesidad de conformar un sistema de partidos, situación que era difícil en un primer momento y que fue la base principal para el proceso de descentralización.

El tema de organización territorial del Estado dentro de la Descentralización da lugar a que se produzcan cambiantes equilibrios en

el sistema de partidos⁶, la cuestión regional ha sido utilizada preferentemente como instrumento de lucha interpartidistas dificultando un acuerdo global, así por ejemplo, en una primera fase (1977- 1980), la cuestión regional en Andalucía fue por el PSOE (Partido Socialista Obrero Español) para desgastar al gobierno de la UCD (Unión de Contra Democrática) y facilitar su triunfo electoral, estas luchas interpartidistas dificultan un planteamiento racional de las relaciones entre los diversos gobiernos, en la medida que los partidos políticos utilizan los gobiernos regionales como instrumentos de negociación política entre los diversos niveles de gobiernos, para conseguir aspiraciones de comunidades autónomas, determinando la influencia que pueden tener los partidos políticos sobre el Estado.

- **Experiencia Italiana**

Italia al igual que España ha tenido una historia y geografía muy similares, esto significa que no posee una unidad étnica ni lingüística, además que en Italia existen límites naturales que determinan zonas diferenciadas geográficamente en dos: Norte y Sur, en donde la variedad de tierras, climas, costumbres, dialectos son determinantes, por lo que la región en Italia es un hecho geográfico, etnográfico, económico e histórico.

Adicionalmente, a estos aspectos, la aguda acentuación de la dictadura fascista que soportó la península itálica durante casi un siglo, lograron que después de la II Guerra Mundial, las autonomías regionales y locales encontraran su legitimación en la nueva Constitución de la República en 1947.

⁶ MOLINS Joaquín, " Futuro del Estado de Autonomías en España", 1991 en: Nohlen Dieter (compilador)

Un elemento que ayudó a que esta reforma autonómica se lleve adelante fueron la llegada al poder de la Democracia Cristiana⁷, en los años sesenta, a pesar de que en épocas anteriores los partidos de izquierda han sido partidarios del centralismo, dichas reformas tuvieron una influencia más de carácter regional, sin afectar las provincias ni municipios.

En primera instancia fueron instituidas solamente 5 regiones con estatutos especiales en 1947 - 1948; Sicilia, Cerdeña, El Valle de Aost y el Trentino . Alto Adige; en 1963 el Friuli, Venecia, Julia, que eran regiones de la periferia con específicos problemas étnicos y socioeconómicos; pero estas mismas regiones comenzaron a funcionar a partir de 1970, cuando se crearon otras 15 regiones y comienza a producirse un sistema global de descentralización, sustentado en gran medida a una coalición gubernamental: la de centro . izquierda. Para los nuevos aliados de la Democracia Cristiana (D.C.), los socialistas, descentralización y política regional forman parte fundamental de una política de reformas. Los socialistas querían el desarrollo económico de cada parte del país y una planificación económica sustentada en las regiones.

La Ley sobre las quince regiones fue aprobada en 1968. Las elecciones de las primeras asambleas regionales tuvieron lugar en 1970, cuya característica era el establecimiento de una Junta y un Presidente elegido por los Diputados regionales, los estatutos fueron elaborados con rasgos similares en cada región, detentaban un marco institucional uniforme, los mismos poderes en las mismas materias, los mismos tipos

⁷ CACIAGLE Mario, "Estados Unitarios y Reformas de Autonomías: Descentralización en Italia y Francia, 1991

de recursos y la misma estructura de organización, todos estos aspectos no fueron concebidos de manera orgánica sino a través de un laborioso proceso de negociaciones.

Sin embargo, a estos cambios en el ámbito regional no se acompañó un cambio a nivel de la estructura y al proceso decisional del Estado, es decir no existen mecanismos de coordinación legislativa entre parlamento y regiones, ni órganos de intercambio político entre el gobierno y regiones, no se ha respetado el papel atribuido a las regiones en la formulación de la política financiera del Estado.

Falta todavía una reforma de las provincias y municipios, cuya ley ordenadora se remonta al año de 1934, pleno régimen fascista, una ley orgánica de reforma municipal, ha sido presentada al parlamento en 1989 y tiene aspectos discutibles, según Mario Caciagli en su libro: Estados Unitarios y reformas Autonómicas, Descentralización en Italia y Francia, adicionalmente señala que si bien las regiones detentan por fin poder legislativo, a diferencia de las provincias y municipios, ésta se trata de un poder limitado por dos perfiles. Primero la Constitución afirma que los poderes legislativos regionales están encerrados en los principios fundamentales establecidos por las Leyes del Estado y que las normas regionales no pueden estar en contraste con el interés nacional y al de otras regiones, en consecuencia del parlamento nacional se emiten "Leyes Marco" para las regiones. Por otra parte cada ley regional cae bajo el control del gobierno y de parlamentos centrales, decidiendo en caso conflictivo, el Tribunal Constitucional.

De lo señalado se desprende que las regiones no poseen en la práctica autonomía ni política ni financiera, ya que según este mismo

escritor (Mario Caciagli), el 93% de los recursos financieros regionales derivan del Estado y lo que es más importante la gran mayoría de estos recursos estatales tienen un destino ya establecido y obligado.

Otro elemento negativo para las regiones es el hecho de la composición de la burocracia regional, un personal proveniente del aparato estatal, que mantiene defectos de origen, escasa sensibilidad para cuestiones autonómicas y para los problemas locales.

Todos estos aspectos han conllevado desde el punto de vista del desarrollo económico a que existan regiones pobres, muy poco desarrolladas y otras regiones que por tener partidos políticos afines al gobierno central (Democracia Cristiana) logren un mejor desarrollo y que en su conjunto estas reformas constitucionales para las regiones tengan un saldo negativo determinado por aparatos estatales burocratizados y partidos políticos que han colonizado al Estado.

Una profunda investigación de tres científicos políticos norteamericanos (Putman, Leonardi, Naneti, 1985) demostraron que el funcionamiento de las nuevas instituciones depende de tres factores: El nivel de desarrollo económico, mayor estabilidad social y la cultura política +cívica+ en Italia, estos tres factores se presentan y refuerzan en algunas regiones (centro . norte); mientras que faltan a la vez en otros (sur).

Por razones históricas las regiones del centro . norte tenían ya un alto nivel de desarrollo, gozando de una estabilidad social y política y de una homogénea cultura política participativa. El Sur se ha caracterizado por el subdesarrollo económico, afectado por una alta conflictividad intra .

partidista que ha obstaculizado la formación de gobiernos estables y eficaces, se han manejado por una cultura política del clientelismo, lo que determina que estas regiones no tengan posibilidad de desarrollo.

Las novedades más eficaces de regionalización han sido realizadas por el Centro . Norte, donde ya existía una vida política comunitaria ⁸.

Sin embargo, últimamente hay un avance en el sistema político administrativo italiano que ha permitido un aumento de competencias a nivel de municipios en áreas de educación, salud, cultura, donde hay una colaboración con los regímenes y se articula de manera positiva, debido principalmente al enlace que tienen las regiones con el gobierno central a través de la Conferencia de Presidentes Regionales.

1.2. Proceso Descentralizador en América Latina

El proceso Descentralizador que tuvo sus inicios en Europa y principalmente en España e Italia a través de las reformas constitucionales de 1931 y 1947 respectivamente con la creación de Estados regionales y más tarde en el resto de Europa a fines de la década de los sesenta, se pone de manifiesto una megatendencia descentralizadora que se está generalizando a todos los países, debido especialmente al crecimiento de la economía mundial, a las innovaciones científicas, tecnológicas y a factores como una creciente necesidad autonómica de las sociedades.

En América Latina, comienza a tener presencia a inicios de la década de los ochenta, esta tendencia de descentralización política, administrativa y económica de un Poder Nacional ~~centralizador~~+

⁸ PUTMAN Robert, "Resultados de las Autonomías Italianas", CORDES, agosto 2000

representado dentro de un Estado que mostraba grandes deficiencias en la aplicación de políticas nacionales de desarrollo, que permitan a los países latinoamericanos superar las agudas crisis económicas que soportaban. Es así como surge la inquietud de los países de América Latina de iniciar procesos de discusión sobre una descentralización a través de retomar aspectos ~~%locales+~~ dentro de una redemocratización del Poder Central del Estado, proceso que se comienza a ~~%percibir+~~ ya entre 1993 y 1994⁹, con un proceso de descentralización municipal en Bolivia, el mismo que buscaba el fortalecimiento de los Municipios locales, a través de las transferencias de recursos y competencias, así como la ampliación de la base social de sustentación por medio de su participación y representatividad política, en su oportunidad (caso específico la de León Febres Cordero en Guayaquil; Jamil Mahuad en Quito).

De ahí surge la inquietud en muchos países de replantear el rol que deben tener los gobiernos y administraciones locales, como son los Municipios, Provincias, Regiones, Departamentos, etc., por mucho tiempo estos niveles administrativos cumplieron un rol político . partidista y de ejecución de programas y proyectos entregados por el gobierno central.

Hoy debido a los cambios constitucionales efectuados por los gobiernos ~~%locales+~~, éstos tienen nueva conciencia de las funciones que deben desempeñar, además de la existencia de nuevas modalidades de reivindicación y autodesafíos asumidos por las comunidades locales, como es el de propiciar cambios estructurales en sus administraciones y la responsabilidad de capacitarse para asumir nuevas responsabilidades.

⁹ CARRION Fernando/ Jorge. Werner Haas, La Descentralización en América Latina, 1995

Por otra parte se han propiciado diversas propuestas nacionales de descentralización (municipal, provincial, departamental, federativa, etc.), que evidencian que no existe modelo único en Latinoamérica; sin embargo, hay elementos que le son comunes como es la elección directa de sus autoridades locales, en la parte funcional el manejo de sectores como la salud, educación, vialidad; en la parte financiera la transferencia de impuestos nacionales (IVA, Impuesto a la Renta), y derecho a recaudar fondos propios.

Durante este proceso descentralizador, se han ido acumulando experiencias, de ciertos cambios que se dan en las estructuras constitucionales, y suelen ser diversas. Así México que es un Estado federal es quizás uno de los países más centralistas de la región, sin un proceso sostenido de descentralización, tal vez debido a la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI), mientras Argentina, Venezuela, Brasil, que tienen los mismos sistemas de gobierno, también tienen un significativo nivel de centralización pero en menor grado que México; países unitarios como Colombia, Chile, Bolivia tienen procesos aleccionadores de descentralización, Brasil país federal está profundizando un proceso de fortalecimiento Municipal, Perú país unitario involucra luego de varios años de experiencias interesantes de descentralización. Ecuador país unitario continúa centralizado y recién en los actuales momentos está en discusión la descentralización.

Dentro de este proceso descentralizador en América Latina, sus Estados han planteado una serie de reformas de carácter legal que incluso han llegado a sus respectivos textos Constitucionales. En las nuevas constituciones de Brasil(1988), Colombia(1991), Chile(1979, 1991), Ecuador(1979, 1995 y 1998), se contempla el proceso; sin

embargo, no han sido suficientes por lo que han requerido de Leyes Secundarias para impulsar algunas propuestas concretas ¹⁰.

Por otro lado existe un reconocimiento por parte de los países de América del Sur, en lo referente a su realidad heterogénea local, por lo que se hacen cambios en su legislación uniformista que los caracterizaba, reconociendo una diversidad dentro de la unidad existente y de fondo una flexibilidad de organización. Así por ejemplo, Brasil delega a los Estados la capacidad de crear municipios y regímenes metropolitanos; en Venezuela se definen las características municipales en función de población, desarrollo económico, situación geográfica. En Ecuador se instauró en 1992, el régimen especial con la aprobación de la Ley de Distritos Metropolitanos para aquellos municipios que superan el millón de habitantes.

Parece importante que se creen municipios y que éstos se organicen de acuerdo a sus conveniencias y también se debe pensar en poderes locales y provinciales como una forma de potencializar la heterogeneidad social, política y económica de una localidad.

En lo que se refiere a la intermediación gubernamental, en todos los países se constituyen un nivel intermedio de gobierno, así en Chile se trabaja con las Intendencias, que tienen las funciones de una Gobernación Provincial; Bolivia tiene Prefectos delegados para la descentralización administrativa; Colombia tiene Gobernaciones soberanas y en países federales con los Estados. El objetivo de los niveles intermedios de gobierno es el de fortalecer las sociedades regionales, en un ámbito autónomo de participación, representación y

¹⁰ CARRION Fernando, art. " La constitución de un Estado Descentralizado", 1998 en: Revista Debate # 44

que estos organismos asuman una cualidad de catalizador político e impida fraccionamientos por efectos del clientelismo intra estatal por un lado y por otro se percibe que no sería conveniente tener muchos niveles principales e interrelacionados, sino más bien como en el caso de Bolivia que tiene 9 Departamentos (niveles principales) y 112 Provincias¹¹.

En otro orden, se ha observado un aumento de competencias en el ámbito local, por presión de los gobiernos locales, obren por traspasos de los órganos centrales, de manera directa como en Chile o progresiva como en Venezuela. Cabe señalar que el crecimiento de competencias no tiene sentido si el órgano correspondiente no tiene capacidad para asumirla mucho más si en países como el Ecuador, los municipios pueden hacer lo que creen conveniente como es la de incorporar competencias tradicionales como la de la policía, recursos naturales, desarrollo rural, crédito, producción, educación, salud, prevención de catástrofes, etc. pero sin la obligación de asumirlas, porque no se tiene la capacidad de efectuar un incremento correlativo de recursos económicos.

En el aspecto financiero, existen las propuestas de mejorar la captación de recursos en el ámbito local, reestructurar los ingresos de las localidades, a través de una redistribución de recursos provenientes de los ingresos fiscales del Estado mediante Ley. En Colombia incrementa los ingresos municipales en un punto porcentual por año con respecto a los ingresos corrientes de la Nación hasta alcanzar el 22% en el 2001, eso le significa a este país que el 40% de los ingresos fiscales estén descentralizados a nivel departamental y municipal¹².

¹¹ PAREDES Muñoz Hernán, "Hacia un proceso de Descentralización Integral", en: Werner Hass Jorge, 1995

¹² VELÁSQUEZ, Fabio, "La Descentralización en Colombia: Antecedentes desarrollo y Perspectivas", 1995

Chile crea el Fondo Común Municipal, que redistribuye el 50% de los ingresos de bienes raíces y de circulación vehicular. Bolivia sube la coparticipación municipal, repartiendo estos recursos mediante un factor numérico de sus habitantes. Así por el estilo, todas las propuestas aumentan los derechos de recaudación y proponen nuevas tarifas y tasas locales.

Por último, en términos territoriales, Chile definió 13 regiones con gobiernos regionales con capacidad jurídica y recursos propios, tiene Intendente, delegado por el Presidente y Consejeros Regionales, elegidos indirectamente por los Concejos Municipales. Colombia estableció 4 niveles de gobiernos: Departamentos, Provincias, Secciones y Cantones, y con la Ley de Participación Popular transformó las Secciones en Municipios¹³.

En Perú, el territorio se dividió en 1990 en 11 jurisdicciones regionales, una Asamblea Regional constituida así: 40% elegida en forma directa, 30% elegida por Alcaldes y 30% elegida de grupos de base. El gobierno del Presidente Fujimori eliminó todo esto, estancando el proceso¹⁴.

De lo efectuado por los países latinoamericanos, se desprende lo que se señaló al principio, no existe un modelo de descentralización definido en la región, solo existen tendencias generales, la profundidad y las características del proceso se especifican de manera diversa según el país, hay procesos que ponen más énfasis institucional como en Colombia; en la parte económica financiera como Chile, Brasil tiene un proceso lento pero sostenido y el Ecuador camina más lento y con

¹³ ROSENFELD, Alex, "Descentralización y Gobiernos Locales", 1995, en: Werner Hass Jorge (comp.)

¹⁴ THEDIECK Frank/ BULLER Eduardo, "Descentralización de la Administración en el Perú", 1995

muchos tropiezos al subordinar la propuesta a un esquema legal que no está muy claro.

1.3. Proceso Descentralizador en el Ecuador

Los temas de descentralización, autonomías y regionalización, no son nuevos en la historia política y administrativa ecuatoriana, no extraña por lo tanto su constante reaparición en la escena política, y si se revisa la legislación construida en los últimos años no enfrenta en forma estructural estos temas, por el contrario los reduce a combatir el centralismo y a enfocar el debate exclusivamente en la descentralización administrativa, subestimando los temas de regionalización, autonomías y federalismo.

Desde la Independencia ecuatoriana han estado presentes el centralismo y el regionalismo, esta tendencia regionalista se ha manifestado de manera constante desencadenando conflictos en diversos momentos, las causas han estado, en su mayoría relacionadas con intereses económicos vinculados con elementos históricos, geográficos, culturales y políticos y por una pérdida paulatina de atribuciones por parte de los organismos seccionales, ya sea por un excesivo centralismo, o por una cesión de responsabilidades al Poder Central, debilitando la democracia y la participación social.

Este nuevo esquema, que ha originado una serie de controversias entre los diversos sectores de la sociedad: políticos, económicos, sociales, gremiales e institucionales, especialmente en la forma en que han concebido la definición de este concepto, que para algunos es simplemente una descentralización administrativa y económica, para otros implica la creación de una descentralización Federal y finalmente lo que

se entendería como descentralización autonómica, por tanto se hace necesario incluir estos conceptos definidos por analistas políticos, señalando primeramente que el término "descentralización" es empleado con muchas acepciones, asociado a una idea general de reducción y transferencias de poderes de un centro hacia sus partes. La Ley de Descentralización en su Art. 3 señala:

La Descentralización del Estado consiste en la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva, hacia los gobiernos seccionales autónomos a efecto de distribuir los recursos y servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales.

Como se puede observar en este artículo, la descentralización se entiende como el traspaso total o parcial de funciones públicas del gobierno central o nacional a los niveles intermedios y locales de la administración del Estado, exceptuando lo que dispone el art. 226 de la Constitución Política vigente.

Partiendo de este concepto básico se podría definir lo que se entiende por los siguientes conceptos:

Descentralización Administrativa y Económica, bajo este concepto se entendería una transferencia definitiva de competencias administrativas, atribuciones, responsabilidades, recursos materiales y financieros de las entidades de la función ejecutiva hacia gobiernos seccionales autónomos¹⁵.

¹⁵ BARRERA Augusto, "Un modelo para desarmar, descentralización, disparidades regionales", 1999, pág. 34

Este concepto implicaría una descentralización autárquica, en la medida de que si bien existe una transferencia de funciones y recursos del gobierno central hacia gobiernos seccionales, en la administración implica la existencia de una serie de personas de derecho público (alcaldes, prefectos, gobernaciones, etc.), que realizan sus actividades en función al cumplimiento de fines públicos provenientes del poder central.

Descentralización Federal¹⁶, se entendería como la conformación de un %Estado Miembro+de una Federación de Estados o %super estado+ que es el Estado Federal, en el cual los Estados pactantes delegan una parte de su soberanía, en forma de competencias o poderes concretos a favor del Estado federal, los Estados miembros disponen de autonomía original o constitucional, legislativa, ejecutiva y judicial; los funcionarios de estos Estados no están supeditados a control de las autoridades centrales, su separación jurídica no es posible (aunque en la práctica así es), para el reconocimiento internacional, la personalidad jurídica, política es para el Estado Federal y no para los Estados miembros.

Descentralización Autonómica, este tipo de descentralización, se afirma en el principio %unitario+de soberanía, como carácter principal del mismo, que asume en sí todo el ordenamiento jurídico, existe la relación de los entes locales con el Estado; tienen potestad legislativa, política, económica y administrativa para ejecutar la aplicación de sus propias leyes, pero se manejan en función a las normas determinadas en la Carta Constitucional de la República¹⁷.

¹⁶ J.A. GONZALES Casanova, ¿Qué son los estatutos de Autonomías?, Editorial La Goya Ciencia, 1979

¹⁷ J.A. GONZALES Casanova, ¿Qué son los estatutos de Autonomías?, Editorial La Goya Ciencia, 1979

Autonomías, "no es independencia ni soberanía. Es un poder político descentralizado en cada región del país..., es un poder limitado por el marco constitucional y tiene la obligación de respetar la unidad nacional, la solidaridad intraregional y la igualdad de todas las comunidades" ¹⁸

De esta definición se desprende que las autonomías no buscan ni tienen principios separatistas independentista o de romper la unidad nacional, como es el pensamiento o idea tergiversada que tienen algunos sectores sociales o gremiales e inclusive ciertos investigadores sociales, por tanto para evitar mal interpretaciones al término "autonomías", cuando me refiera a este término lo abordaré más como una descentralización autonómica, porque es eso una descentralización profunda.

Como se puede observar, la descentralización autonómica se diferencia de la descentralización federal en la cual los Estados miembros establecen sus propias normas constitucionales, esto es que tienen una estructura jurídica totalmente independiente y autónoma, en cambio la descentralización autónoma tiene una independencia legislativa para establecer leyes dentro de su ámbito territorial pero que de ninguna manera se contraponen con los establecidos en la Constitución de un Estado Unitario.

Y por otra parte se diferencia de la descentralización administrativa - económica, en el sentido de que las decisiones que se adopten dentro de un órgano descentralizado autonómico pueden ser anulados, más no sustituidos definitivamente por el poder central, en cambio dentro de la descentralización administrativa . económica las decisiones de sus órganos descentralizados pueden ser revocados o sustituidos por una autoridad suprema.

¹⁸ ZAPATERO Virgilio, ex Ministro y ex Diputado español, Ojeda Lautaro "La Descentralización en el Ecuador ", 2000, pág. 149

Una vez clarificado un poco estos conceptos se podría señalar que las propuestas de autonomías provinciales se asemejan al concepto de descentralización autonómica.

También es importante reseñar un poco las causas o motivos que originan todo este discurso de descentralizaciones.

- **Concentración y Centralización de los Poderes del Estado**

Se podría señalar que históricamente, la administración pública del Ecuador se ha manejado tradicionalmente con un alto grado de centralización, caracterizado por el desarrollo de una abultada presencia institucional en la capital de la República o ciertas ciudades claves, desde donde se desarrollan actividades de planificación, regulación, ejecución de proyectos, control y resolución de conflictos.

Concentración política y centralización administrativa que se hizo más evidente en la década de los setenta a raíz de la bonanza petrolera, que permitió que el Estado creara una serie de instituciones de carácter público con el fin de aplicar un modelo económico de corte nacionalista con un fuerte eje central de planificación, lo que determinaba que toda la política económica esté subordinada a los planes de desarrollo que eran elaborados por la Junta Nacional de Planificación que posteriormente se llamaría Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), institución que fue disuelta a raíz del llamado proceso de modernización del Estado, al igual que otras instituciones del sector público.

Toda esta maraña burocrática de las instituciones públicas, es lo que profundizó la centralización administrativa que es un sistema en el cual se ejerce el poder en forma absoluta por medio de un órgano central, de tal manera que existe dependencia y subordinación jerárquica total. Esta concentración de poder de decisión faculta privativamente a los directivos de las entidades de gestión (Ministros, Cortes Supremas de Justicia, Tribunales Electorales, Constitucionales, etc.), a decidir en última instancia todas las situaciones que corresponden a la entidad. Es decir el funcionario representante de la entidad, tiene poderes absolutos para realizar actos jurídicos creadores de derecho, así como para imponer sus determinaciones en caso de que no esté de acuerdo con decisiones de funcionarios inferiores.

Este modelo de Estado central comienza a generar resistencias y antagonismos regionales, dando lugar a un proceso de discusiones sobre la descentralización sustentado en la vieja tradición municipalista que caracteriza al Ecuador y es la que inicia movimientos anticentralistas, utilizando expresiones como la del *Fortalecimiento Municipal* a inicios de la década de los noventa, como base de un proceso de descentralización, impulsado por el Banco del Estado (BEDE), con recursos externos, proponiendo una política de inversión municipal que permita satisfacer las demandas locales de servicios y mejorar la capacidad de gestión de los municipios¹⁹.

Dentro de este contexto se diseña una Ley del Régimen Seccional Autónomo, esto es para Municipios Y Consejos Provinciales que por el peso de lo municipal no encontró viabilidad, ya que los municipios comienzan a desempeñar un papel protagónico pero cuyos vínculos con

¹⁹ CARRION Fernando, art. " La Constitución de un Estado Descentralizado", Revista Ecuador Debate#44, 1998

el Estado no serían del todo cancelados, ya que la mayoría de ellos son financieramente dependientes del gobierno central a través de las asignaciones presupuestarias que por ley les corresponde (Ley del 15% del Presupuesto Nacional).

El desarrollo regional en el país recibe impulso del Estado central, antes que apoyarse en las capacidades productivas y sociales. Los Municipios como jurisdicciones políticas . administrativas son utilizadas por el Estado para alimentar y reforzar un patrón de desarrollo centralista por un lado y por otro se soslaya el tema de eficiencia . ineficiencia de la gestión municipal al interior de su jurisdicción especialmente de municipios medianos y pequeños (excepto Guayaquil y Quito), cuya dependencia de los recursos y decisiones del poder central origina que muchas veces no se pueda cumplir con los ofrecimientos en los plazos previstos y al final la responsabilidad pasa al gobierno central.

Hay que señalar que el centralismo existe porque crea para su sostenimiento, las bases locales que le permitan fortalecer las relaciones centro . periferia. En este sentido la vieja tradición municipalista sirve como mecanismo para perpetuar las élites locales, estructuradas a su vez sobre relaciones patronales, gamonales y caciquismos. Sobre estas bases han construido su poder político y económico los grupos dominantes locales.

Un proceso de descentralización autonómica que redefina las relaciones de poder y diseñe una nueva organización estatal tiene resistencias en estos grupos locales vinculados (para su existencia), con el centralismo. Por eso la propuesta que la descentralización gire únicamente alrededor del municipalismo y donde sea éste el actor

principal, y objetivo y fin de la descentralización. Posición que conduce a la pérdida de una perspectiva nacional, a desconocer el tema crucial del establecimiento de un gobierno intermedio (Consejos Provinciales) y a homogeneizar el propio desarrollo local al no reconocer la existencia de otros poderes locales.

La descentralización autonómica debe ser concebida como una propuesta nacional, que atraviese todo el territorio y que requiere de amplios consensos para ejecutarse.

- **Propuestas y Posiciones sobre el modelo de Descentralización en el Ecuador.**

El Doctor Lautaro Ojeda, en su libro "La Descentralización en el Ecuador"²⁰, hace un breve recuento de las propuestas originadas en torno a como debe enfocarse el tema de Descentralización, tanto en el sector público (JUNPLA, SENDA, BEDE, AME, INEC), como por los partidos políticos (PSC, DP), cada una de ellas plantean reformas que van desde una nueva ley de regionalización, hasta reformas a las leyes de régimen cantonal y provincial, en donde se da mayor énfasis a los ingresos que deberían tener estos entes seccionales, siendo los aspectos más relevantes de las propuestas las siguientes:

- **La Junta de Planificación y Coordinación Económica (JUNPLA, 1975 - 1978), realizó una investigación profunda de la realidad nacional, el resultado de este estudio se plasmó en el documento " Planificación Regional Estructura del Espacio Ecuatoriano", en el que se destaca que un proceso**

²⁰ OJEDA Lautaro, "la Descentralización en el Ecuador", 2000, págs. 90-100

real de planificación implica el reconocimiento de las profundas diferencias del país, de la alta heterogeneidad en su estructura interna, elementos que requieren de políticas y estrategias de desarrollo igualmente diferenciadas para las distintas unidades subnacionales, es decir dejar de considerar al país como una realidad uniforme, y encontrar las soluciones de unidad en la diversidad.

- La Ex Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA, 1993), planteó que el país necesita de reformas a las leyes de régimen cantonal y provincial, y una nueva ley de regionalización; con respecto a las reformas a la Ley de Régimen Municipal, estaban encaminadas a la ampliación de funciones exclusivas del Municipio, y la creación del Fondo de Desarrollo Municipal, cuyos recursos provendrían del 50% de lo que se recaude por concepto del Impuesto al Valor Agregado IVA, y que se destinarían exclusivamente a inversión.

- Así mismo, con respecto a las reformas a la Ley de Régimen Provincial, se puede destacar que reafirmaba la misión rural del Consejo Provincial y la creación del Fondo de Desarrollo Provincial y los recursos que deberían recibir los consejos provinciales que, además de las asignaciones y transferencias del Estado, deberán también recursos provenientes al 25% de lo recaudado por concepto del impuesto al IVA y del 50% del impuesto predial recaudado por los municipios.

- El Banco Ecuatoriano de Desarrollo, BEDE, también planteó una Ley General para el Régimen Seccional ecuatoriano y una política de inversión encaminada a fortalecer la gestión municipal, que permita satisfacer las demandas locales por servicios.

- La Asociación de Municipalidades del Ecuador AME, en su propuesta de descentralización introduce la posibilidad de suscribir convenios de transferencia del Gobierno Central a los gobiernos seccionales, como educación, salud, obras públicas, vialidad, transporte, riego, energía, asistencia técnica, actividades productivas, promoción económica, etc., es decir amplía sus facultades y responsabilidades y propone una nueva distribución del Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC), en donde se favorecería a los Municipios de Quito y Guayaquil fundamentalmente.

- El Ing. Juan José Illingwort, ex Director del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, en el año de 1995, proponía que el 100% de los ingresos del Estado sea dividido en dos mitades, una parte para el Gobierno Central y la otra para el conjunto de los organismos seccionales.

La parte correspondiente a los organismos seccionales se distribuiría así:

22% al conjunto de los municipios;

22% al conjunto de los consejos provinciales; y,

6% al conjunto de los gobernadores.

Así mismo propone que sean transferidos a los organismos seccionales competencias en educación, salud, obras públicas y planificación.

- El Partido Social Cristiano, en noviembre de 1994, propone también un proyecto de descentralización, en el que se destacan: La delegación de un conjunto de facultades a los ministerios y entidades del Gobierno Central a las subsecretarías regionales, provinciales o subdirecciones; la transferencia de recursos al régimen administrativo seccional; y la creación del Fondo

Nacional de Compensación Provincial que beneficiaría exclusivamente a las provincias deficitarias.

- El Partido Democracia Cristiana en el año 1994, también propuso un proyecto referente al financiamiento que deben tener los municipios, destacándose tres aspectos: primero, que el 50% del rendimiento anual del impuesto al IVA se destine a los municipios; segundo, que el Fondo de Financiamiento Municipal se destine exclusivamente a gastos de inversión; y tercero, que el Fondo se distribuya así:

20% en partes iguales entre todos los municipios

20% con relación al número de habitantes de cada municipio;

30% con relación al monto recaudado por IVA en cada cantón;

30% en relación directa al monto recaudado por impuestos prediales

Luego de haberse analizado la información que el Doctor Lautaro Ojeda expone en su obra referida anteriormente, se puede manifestar que estas propuestas en la mayoría de los casos son exageradas en cuanto a los recursos que se destinarían a los entes seccionales, ya que podrían generar un grave déficit presupuestario, que impediría atender a los otros sectores y entidades del Estado, y por otra parte todavía los entes seccionales no están capacitados para administrar eficientemente estos recursos, ni están bien analizadas las competencias que podrían asumir, por lo tanto considero que este proceso de descentralización debe darse en forma progresiva y planificada.

Posteriormente, el debate del tema se traslada al Congreso Nacional, los actores se expresan a través del protagonismo de los partidos políticos y del ejecutivo nacional; el Congreso y el Gobierno Nacional, conformaron la Comisión Nacional de Descentralización en 1997+, en donde se

redactó la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social que en síntesis establece lo siguiente:

- **Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social**

Promulgada en RO 169 del 8 de octubre de 1997. En su Art. 1 expresa el objetivo de esta ley que es "impulsar la ejecución de la descentralización y desconcentración administrativa y financiera del Estado, la participación social en la gestión pública, así como poner en práctica la categoría del Estado Descentralizado".

En el Art. 2 indica que esta ley se aplicará a las entidades, organismos, dependencias del estado y otras del Sector público; las que integran el Régimen Seccional Autónomo.

El Art. 3 de esta Ley, establece que la descentralización del Estado comprende la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos de las entidades del Gobierno Central hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos.

La Desconcentración es considerada como la delegación permanente de funciones por parte de los niveles superiores de un ente u organismo publico a otros órganos dependientes, provinciales o no, que forman parte del mismo ente u organismo.

La Participación Social, es el sistema por el cual se involucra activamente a todos los sectores sociales en la vida jurídica, política,

cultural, económico y social del país, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida de los ecuatorianos, sustentada en principios democracia, equidad social y de género, pluralismo, respeto y reconocimiento a los valores de los pueblos indígenas, negros y más grupos étnicos, para lo cual se formarán Comités Barriales, Federaciones Barriales y Juntas Parroquiales.

La referida disposición legal prevé la transferencia del Gobierno Central a los Consejos Provinciales funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos para el cumplimiento de las actividades relacionadas a la construcción y mantenimiento de caminos vecinales y carreteras en el ámbito provincial; la construcción de locales escolares en el área rural; Planificar, ejecutar y coordinar con la comunidad programas de desarrollo rural integral; construir, mantener y operar canales de riego; desarrollar proyectos productivos en aquellas provincias en que no cumplan estas actividades los organismos de desarrollo regional; promover el desarrollo de proyectos hidroeléctricos en coordinación con empresas eléctricas y prevenir, evitar y solucionar los impactos ambientales negativos por actividades llevadas a cabo en el ámbito provincial.

La transferencia y delegación de funciones se realizarán mediante la suscripción de convenios con la participación del Presidente de la República y los Ministros de Estado por parte del Gobierno Central con los Representantes Legales de los Consejos Provinciales, con la finalidad de establecer reglas claras principalmente en lo relacionado a recursos financieros, materiales y tecnológicos, necesarios para el normal funcionamiento de las entidades involucradas, pero lastimosamente hasta la fecha no existe el Reglamento de la Ley de Descentralización y Participación Social.

Por otra parte, se establece que la Función Ejecutiva capacitará y proporcionará asistencia técnica adecuada a los funcionarios del Régimen Seccional Autónomo, con el objeto de lograr el fortalecimiento institucional.

En el Capítulo III, Art. 21, se crea el Comité Permanente de Desarrollo Provincial en cada provincia, como un órgano orientador y coordinador del desarrollo provincial, constituido, excepto para la provincia de Galápagos por el Prefecto, tres Alcaldes, el Gobernador de la provincia, dos representantes de la Cámara de Producción, un representante de los Centros de Educación Superior, un representante de los campesinos, un representante de los Colegios de Profesionales de la provincia y un representante de los Organismos de Desarrollo Regional, de entre los cuales se elegirá al Presidente.

Se expresa en el Art. 17 la posibilidad de que el Gobierno Central, sin la necesidad de Convenio, suplir la prestación de un servicio o la ejecución de un proyecto u obra siempre y cuando se demostrase su gravedad.

A mi criterio, este proyecto de descentralización desde sus inicios se ha topado con serias rigideces negativas como es el caso de que la Ley de Descentralización y Participación Social no buscaba en la práctica una real descentralización, no aborda el tema de la tributación local, deja a la voluntad de los organismos seccionales la transferencia de atribuciones y responsabilidades y lo único que obliga es a una transferencia de recursos del gobierno nacional hacia gobiernos locales (Ley del 15%), sin obligarlos a recaudar más eficientemente sus recursos, exigencias que conduce a la llamada òpereza fiscalö.

1.4. Orden Jurídico existente para un Estado Descentralizado y Autonomico en el Ecuador.

- **La Constitución de la República del Ecuador**

Promulgada en RO 1 de 11 de agosto de 1998, establece en varios Artículos aspectos relacionados al proceso de descentralización:

Art. 224, el territorio del Ecuador es indivisible. Para la administración del Estado y la representación política existirán provincias, cantones y parroquias, habrá circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas que serán establecidas por ley.

Art. 225, el Estado impulsará mediante la descentralización, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos y de la riqueza.

Art. 226, las competencias del gobierno central podrán descentralizarse, excepto la defensa y la seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y

aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan.

Art. 227, en las provincias habrá un gobernador, representante del Presidente de la República, que coordinará y controlará las políticas del gobierno nacional y dirigirá las actividades de funcionarios y representantes de la Función Ejecutiva en cada provincia.

Art. 228, los gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas.

Art. 231, los gobiernos seccionales autónomos generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad a los principios de solidaridad y equidad.

- **Ley de Modernización del Estado**

Esta Ley fue promulgada en RO 349 de 31 de diciembre de 1993, con su respectiva evolución normativa, se puede decir que esta Ley surge como una necesidad de modernizar, redefinir el rol del Estado en función a procesos de reforma que habían sucedido en diferentes regiones del mundo en décadas pasadas, cuya tendencia se orientaba a una redemocratización del poder nacional representada dentro del Estado, esto es, reducir y reformar actividades que debía cumplir y participar, propiciando transferencias de funciones, competencias y recursos hacia entes seccionales, permitir que el sector privado tenga una mayor participación en actividades y áreas de la economía que tradicionalmente

eran manejadas por el Estado, eliminando regulaciones y controles estatales que permitan mejorar condiciones de libre competencia e impedir prácticas monopólicas, creando un entorno macroeconómico que garantice la inversión interna y externa en cualquier actividad lícita que libremente decida.

A través de esta Ley se propiciaba también mejorar la productividad del gasto público, adecuar la asignación de recursos, mejorar el recurso humano de la administración pública por medio de la capacitación y las técnicas de administración empresarial. Todos estos aspectos se orientan a la búsqueda de un Estado Descentralizado, cuyo objetivo básico Art. 1 señala: ~~que tiene por objeto:~~

- a) La racionalización y eficiencia administrativa;
- b) La descentralización, la desconcentración y la simplificación;
- c) "La prestación de servicios públicos y las actividades económicas por parte de la iniciativa privada mediante la desmonopolización, libre competencia...+

El Art. 3, que dice ~~los~~ procesos de modernización se sujetarán a los principios de eficiencia, agilidad, transparencia, coparticipación en la gestión pública y solidaridad social.

La finalidad del proceso de modernización del Estado se halla establecida en el Art. 4, el cual señala: ~~que~~ este proceso busca incrementar los niveles de eficiencia, agilidad y productividad, en la administración de las funciones que tiene a su cargo el Estado, así como promover, facilitar y fortalecer la participación del sector privado y de los

sectores comunitarios o de autogestión en las áreas de explotación económica reservadas al Estado+

De la lectura de este artículo se desprende que la intencionalidad es permitir la participación de la iniciativa privada en áreas de explotación económica, que anteriormente los explotaba exclusivamente el Estado, esto no constituye que el único medio para la modernización es la privatización, sino que este es uno de los mecanismos para Modernizar el Estado.

Dentro de lo que establece el Reglamento de la Ley de Modernización, sobre los instrumentos para la Modernización del Estado, el Art. 1 del Referido Reglamento sustitutivo hace referencia a los procedimientos e instrumentos a través de los cuales se pone en práctica este proceso:

- a) Descentralización y Desconcentración administrativa;
- b) Desburocratización, Eficiencia Administrativa y Económica y Racionalidad Administrativa; y,
- c) Desmonopolización, Privatización y Delegación de Servicios Públicos a la Iniciativa Privada.

Para este proceso de modernización del Estado se crea el CONAM, como órgano administrativo encargado de dirigir, coordinar y supervisar los procedimientos establecidos en esta Ley, el CONAM es un organismo adscrito a la Presidencia de la República, cuyos deberes y facultades están determinadas en esa Ley, en el Capítulo II.

En el Capítulo III de la Ley de Modernización del Estado, se trata el tema de la racionalización y eficiencia administrativa, a partir del Artículo 16 de la Ley y Art. 33 del referido campo normativo, se establecen disposiciones que buscan alcanzar la eficiencia del aparato estatal a través de todas sus empresas y entidades estatales con el objetivo de promover su reorganización y/o transformación para la aplicación de las disposiciones referidas.

A través de esta disposición se busca desburocratizar el sector público, para que se vuelva en entes eficientes, para lo cual el CONAM, en coordinación con las diferentes entidades inducen a tomar decisiones para agilizar los procesos administrativos. La Ley establece disposiciones que eliminan requerimientos legales, trámites innecesarios que se venían exigiendo en la administración pública y que entorpecían las labores de los organismos públicos y un mal servicio a la colectividad. Sin embargo, en la práctica todavía observamos cierta rigidez en la agilización de trámites y en el flujo de información.

En lo que se refiere a la Descentralización administrativa, a través de este Reglamento, se busca romper con el centralismo económico, político y administrativo que había desbordado el equilibrio que debe existir en el reparto del poder concentrado en la administración central en desmedro de los gobiernos seccionales.

La Descentralización se inicia como un proceso social, cultural y político que debió ser concertado, destinado a lograr la equidad, el bienestar social de la población mediante una consiente y eficaz distribución del poder y de los recursos entre los diversos órganos del Estado y la comunidad, a fin de liberar, fortalecer y potencializar las capacidades de ésta y su participación más democrática en el marco de la unidad estructural del Estado.

La Descentralización de la administración pública es una estrategia de modernización que persigue eficiencia y eficacia, que permite al

Estado atender demandas de las distintas capas sociales de los gobiernos seccionales, mediante una mejor administración del Presupuesto General del Estado. El CONAM, es el órgano llamado a coordinar, controlar y supervisar la ejecución de políticas de descentralización en los términos que establece el Art. 34 de la Ley de Modernización.

De la Desmonopolización, Privatización y Delegación de servicios públicos a la iniciativa privada, esta Ley en su Capítulo V, aborda la desmonopolización e indica que será el CONAM, el órgano encargado de ejecutar procesos de desmonopolización, privatizaciones y delegaciones de actividades y servicios públicos al sector privado. Mediante este proceso se busca que la economía nacional se beneficie de la participación de más de un agente en el ejercicio y desarrollo de actividades económicas o prestación de servicios bajo condiciones de eficiencia, competencia y racionalidad.

- **Ley de Régimen Provincial**

Esta Ley fue promulgada en RO 112 de 10 de febrero de 1969, en la cual se han ido reformando ciertos artículos, actualmente se establece que el Consejo Provincial es una institución de derecho público, goza de autonomía y representa a la provincia.

Su misión es impulsar el desarrollo cultural y material de la provincia en coordinación con el Estado y las municipalidades. El Prefecto Provincial será el máximo personero del Consejo Provincial, que lo presidirá con voto dirimente. Será elegido por votación popular y desempeñará sus funciones durante cuatro años.

En el Art. 3 de esta ley, constan las atribuciones del Consejo Provincial, encaminadas a promover y ejecutar obras de alcance provincial en vialidad, medio ambiente, fomentar la educación, fomentar el turismo, obras de riego y manejo de cuencas y microcuencas hidrográficas de su jurisdicción.

Y lo que es más importante resaltar es que Los Consejos Provinciales ejecutarán las obras exclusivamente en áreas rurales.

Adicionalmente, se constituye con carácter de permanente el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador CONCOPE, como institución de Derecho Público encargada de la coordinación, asesoramiento, capacitaciones y asistencia técnica de las corporaciones financieras.

- **Ley de Régimen Municipal**

Es aprobada por primera vez el 25 de septiembre de 1830, con la cual se inicia la vida jurídica de los cabildos en la época republicana y ha sido modificada a lo largo de la historia, la última reforma a la Ley fue promulgada en RO 441 de 21 de mayo de 1990, en la que en su Art. 1.- El Municipio es la sociedad política autónoma subordinada al orden jurídico constitucional del Estado, cuya finalidad es el bien común local y, en forma primordial, la atención de las necesidades de la ciudad, del área metropolitana de las parroquias rurales de la respectiva jurisdicción.

Cada cantón constituirá un municipio. Su gobierno estará a cargo del concejo municipal, cuyos miembros serán elegidos por votación popular.

El alcalde será el máximo personero del concejo municipal, que lo presidirá con voto dirimente.

En el Art. 4 de esta ley.- Corresponde al Congreso Nacional crear, suprimir o fusionar Municipios y fijar sus límites. Para crear Municipios se requiere de una población residente no menor de cincuenta mil habitantes en la extensión territorial, de los cuales cuando menos diez mil deberán estar domiciliados en la ciudad que ha de ser cabecera del cantón.

Las funciones primordiales del Municipio se encuentran establecidas en el Art. 15: La dotación del sistema de agua potable y alcantarillado; la construcción, mantenimiento, aseo, embellecimiento y reglamentación del uso de caminos, calles, parques, plazas y demás espacios públicos, recolección, procesamiento o utilización de residuos; dotación de alumbrado público; fomento de turismo; y, servicio de mataderos y plazas de mercado.

- **Ley de Régimen Para el Distrito Metropolitano**

Esta Ley propende a descentralizar la administración Municipal de cantones que son territorialmente grandes y con gran densidad poblacional como Quito y Guayaquil; pero tiene su ejercicio práctico en la Alcaldía de la ciudad de Quito, desde su promulgación el 27 de diciembre de 1993, la finalidad de esta Ley se contempla en el Capítulo I, Art. 2 que señala que es el de regular el uso y adecuada ocupación del suelo y ejercer control sobre el mismo con competencia exclusiva y privativa; ésta se refiere al control de construcciones, edificaciones, planificar,

coordinar el transporte público dentro de la jurisdicción en función a lo que determina el Consejo Nacional de Tránsito.

El Gobierno y Administración distrital, Art. 7, señala que será ejercida por el Concejo o Cabildo, integrado por los concejales o ediles y presidido por el Alcalde Metropolitano, quien además dirige la administración distrital y es la máxima autoridad.

Tiene las mismas funciones en principio que cualquier municipalidad, con la diferencia que son aplicadas de manera distrital a través de Administradores zonales, el Art. 8, hace referencia a las funciones, el mismo que señala ~~de~~ decidir, mediante ordenanzas asuntos de interés general, relativos al desarrollo y ordenación urbanística del distrito, prestar servicios públicos y promocionar cultura de la comunidad+.

Dentro del Art. 8 también se señalan las siguientes funciones:

- a) Aprobar el Plan de Desarrollo Metropolitano y establecer mediante ordenanzas normas de uso y aprovechamiento del suelo;
- b) Reglamentar el uso de bienes públicos, transporte público y privado, uso de vías, etc.;
- c) Conocer y observar el balance anual de la situación financiera distrital;
- d) Aprobar el Presupuesto General de cada ejercicio económico de conformidad con la Ley de Régimen Municipal;
- e) Fijar límites urbanos, crear, fusionar o suprimir zonas metropolitanas y las parroquias en el distrito.

El Alcalde y Concejo Metropolitano designan un Procurador Síndico del Distrito Metropolitano, Art.11, además de un Administrador General, Art. No. 13, que entre sus funciones, Art. No. 14, tiene la de orientar e impulsar la marcha de los servicios y dependencias administrativas de las zonas en función a reglas generales establecidas por los Concejos y a las directrices e instrucciones impartidas por el Alcalde.

Así mismo para cada zona se designa un administrador zonal que dirige y vigila la marcha de servicios y dependencias administrativas en cada zona, el mismo que es designado por el Alcalde.

- **Ley de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales**

El 29 de Octubre de 1997, se promulga el Reglamento de aplicación de la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los gobiernos seccionales, el mismo que en su Art. 1 señala que es creado como un Fondo de Descentralización y se constituye con recursos equivalentes al 15% del Presupuesto General del Estado, con excepción de los ingresos provenientes de créditos internos o externos que financian dicho presupuesto y que se distribuirá entre los municipios y consejos provinciales del país, para la ejecución de planes y proyectos de inversión, sin perjuicio a la percepción de otros recursos que se asignen a través del FODESEC, y de lo que correspondan a cada municipio o consejo provincial de conformidad con otras leyes.

Para la distribución de los fondos previstos en esta Ley en su Art.2, la Subsecretaría de Presupuesto del Ministerio de Economía utilizará información actualizada del INEC, en lo relacionado a datos poblacionales (50%) y de necesidades insatisfechas (50%), actualizada en coordinación con la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), el CONCOPE

y el I.G.M., respecto a información relativa a las superficies de las provincias.

Para efectos de distribución de los recursos, el Banco Central del Ecuador, hará las transferencias automáticas a la Cuenta Única del Tesoro Nacional, y los acreditará mensualmente por alícuotas a cada uno de los municipios y consejos provinciales, hasta el 31 de enero de cada año.

Como ya se indicó el destino de estos recursos es para ejecutar planes y proyectos de inversión para el desarrollo económico, social, de conformidad con lo que establece la Constitución del Estado Ecuatoriano. Dichos planes buscarán el mejoramiento de los niveles de vida de sectores de menos desarrollo, mediante atención prioritaria a servicios de agua potable, alcantarillado sanitario, saneamiento ambiental, recolección y utilización final de desechos sólidos, etc.

El manejo de recursos será de responsabilidad exclusiva de la administración municipal o provincial.

En el Art. 8 del Reglamento señala que la Contraloría General del Estado será el órgano de control y realizará exámenes especiales, auditorías financieras y operacionales, para verificar la veracidad, propiedad y legalidad de las operaciones financiadas con estos recursos del 15% del Presupuesto General del Estado.

Sin lugar a dudas que esta fuente de financiamiento de obras para los gobiernos seccionales ha sido importante, especialmente para cantones y provincias pequeñas que por su escaso desarrollo económico, en lugar de

servir como un medio que les permita lograr una mayor independencia administrativa y económica, se han sumergido en una mayor dependencia de estas asignaciones del gobierno central, sin buscar explotar las posibles potencialidades productivas que puedan tener.

- **Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales**

La Constitución de la República vigente, en su Art. 228, eleva a la Junta Parroquial a la categoría de gobierno seccional autónomo y, en el Art. 235 señala: " En cada parroquia rural habrá una Junta Parroquial de elección popular. Su integración y atribuciones se determinarán en la ley. Su presidente será el principal personero y tendrá las responsabilidades y competencias que señale la ley".

El 27 de Octubre del 2000, fue aprobada y publicada en el Registro Oficial No. 193, la Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales, en la cual se contempla todas las funciones y atribuciones, casi similares, aunque en menor grado a las de los Municipios y Consejos Provinciales.

En los artículos 23 y 24 establece que los ingresos de la junta parroquial son tributarios y no tributarios.

Considerados como ingresos tributarios aquellos que le correspondan legalmente en la participación de impuestos provinciales, municipales o fiscales o en la participación de tasas por servicios. Y cuando exista transferencia de recursos públicos a favor de las juntas parroquiales por efecto de la expedición de ordenanzas de Concejos municipales o consejos provinciales, estos recursos deben ser recaudados y administrados directamente por la junta parroquial respectiva.

También podrá obtener recursos por ingresos no tributarios, es decir por las asignaciones que consten en el Presupuesto General del Estado; las herencias, legados y donaciones; y, los demás bienes y recursos que puedan obtener por autogestión.

Esto permitirá que las Juntas Parroquiales tengan mayor capacidad de gestión y lograr que la inversión en obras sea más rápida y ágil.

En el Capítulo II, Art. 4, están especificadas las Atribuciones:

- a) Cumplir y hacer cumplir la Constitución y demás leyes de la república;
- b) Convocar a la conformación de la Asamblea Parroquial, en un plazo no mayor de treinta días, a partir de su posesión;
- c) Dictar, aprobar o modificar reglamentos internos;
- d) Gestionar ante los organismos del Estado la transferencia oportuna de recursos y demandar de los consejos provinciales y concejos municipales la ejecución oportuna de las obras contempladas en el Plan Anual de Desarrollo Parroquial;
- e) Planificar y coordinar con los consejos provinciales y concejos municipales y demás entidades públicas o privadas, todo lo relacionado con el presupuesto, y ejecución de políticas, medio ambiente, los recursos naturales, el desarrollo turístico, la cultura popular de la parroquia, la protección familiar y salud;
- f) Rendir Cuentas de su gestión a la población a través de la Asamblea Parroquial;
- g) También pueden promover consultas populares dentro de su jurisdicción.

La Junta Parroquial Rural estará integrada por cinco miembros principales y sus respectivos suplentes, elegidos por votación popular y directa en la forma que señala la ley. Durarán cuatro años en sus funciones y podrán ser reelegidos.

En el Art. 17, se faculta a las juntas parroquiales para asociarse con el fin de fortalecer el desarrollo parroquial y la gestión de las áreas rurales de su circunscripción territorial.

La Asamblea Parroquial constituye el espacio de consulta, control y participación ciudadana, sin distinciones de ninguna naturaleza.

Conclusiones Parciales:

El proceso de búsqueda de un Estado descentralizado ha sido de variada intensidad, el mismo que arrancó con la Ley de Modernización del Estado, pasando luego con la Ley de Descentralización y Participación Social, que tendía a descomplicar el aparato estatal, librándole de los innumerables procesos burocráticos, que permitan alcanzar niveles de eficiencia, eliminando la contraposición de competencias en el sector público y lograr una mejor asignación de recursos estatales.

A través de esta misma Ley de Descentralización se promueven leyes como la del 15% del Presupuesto General del Estado, para los gobiernos seccionales pero que en definitiva no logra el objetivo de conseguir que éstos desarrollen sus propias capacidades productivas.

Se promulgó la Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales, la misma que de alguna manera permite democratizar el poder de decisión y control dentro de los entes seccionales.

En fin la reorganización de un Estado sea cual fuere el modelo no es cosa fácil, ya que implica serias reformas constitucionales que permitan lograr ese Estado Descentralizado y Autónomo que la mayor parte de la población busca, pero que en todo caso debe ser un proyecto que debe disentirse en todas las posibles implicaciones que pueda tener para un nuevo modelo de organización política y económica del Estado ecuatoriano que todos buscamos, sin regionalismos malsanos, ni intereses políticos, sino que debe ser una discusión que permita llegar a



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

consensos para lograr una sola unidad nacional dentro de esa diversidad que nos caracteriza.

CAPÍTULO II

REORGANIZACION POLITICA Y ECONOMICA DEL ESTADO A TRAVES DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍAS SECCIONALES O PROVINCIALES

El centralismo ineficiente que se refleja en la estructura del Estado, sumado a serias disparidades regionales, erradas medidas económicas como el salvataje bancario, congelamiento

de depósitos en bancos, en su conjunto han detenido el proceso de desarrollo del país, determinó que gran parte de la sociedad ecuatoriana planteen la necesidad urgente de llegar a un acuerdo nacional, sobre un proceso de reorganización política del Estado, fundamentado en la Descentralización administrativa, económica, política y posterior desempeño autonómico de todos los niveles de gobierno, esto es en el ámbito local (municipios, parroquias), regional o provincial y a nivel nacional, cuyo objetivo básico debe ser, lograr una mejor organización global pensando en el país en su conjunto, y como una forma de lograr que las instituciones se aproximen a los ciudadanos, para de esta manera ejercer una mayor fiscalización y control hacia los representantes, permitiendo así mismo una mejor participación de la sociedad civil.

Hay quienes ven este proceso de reorganización política como un vehículo que puede debilitar o desintegrar el poder nacional representado en el Estado, lo cual sería una visión equivocada, porque dicho proceso implica lo contrario, esto es su fortalecimiento, redistribuir el poder entre el Estado y la sociedad civil, fortalecer y hacer más eficiente a todos los niveles de gobierno y no únicamente a uno; si cada unidad se fortalece, el Estado también lo hará ya que contará con una población organizada que interactúen de manera más eficiente en la búsqueda de objetivos de desarrollo nacional.

Así en la búsqueda de lograr esta organización global coherente y eficiente, se han planteado propuestas de descentralización y autonomías en tres niveles de gobierno:

Gobierno Central

Gobierno Provincial

Gobierno Local o Cantonal que incluyen las Juntas Parroquiales

Crear otros niveles de gobierno resulta ilógico por razones de

eficiencia, en el sentido de que el accionar administrativo se volvería lento y no habría una distribución adecuada de responsabilidades, así como un entorpecimiento en la dotación de autoridad y de recursos para que se pueda cumplir bien las competencias que cada nivel de gobierno tenga que realizar.

En todo caso no existe dificultad en la discusión acerca del gobierno central y sus competencias que se encuentran establecidas en el Art. 226 de la Carta Política que señala:

Las competencias del Gobierno Central podrán descentralizarse, excepto la defensa y la seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyen.

La diversidad de opiniones se producen en lo que respecta a responsabilidades o competencias de los gobiernos provinciales y locales y al grado de autonomías que éstos deben tener, por lo que se hace necesario detallar cuáles serían las funciones y competencias de estos niveles de organización política de acuerdo a instituciones representativas de la sociedad que han influenciado en este debate:

2. FORMAS O NIVELES DE ORGANIZACION POLITICA

Existen argumentos de consensos que indican, que se debe incentivar la creación de gobiernos intermedios que pueden desenvolverse de mejor manera que el gobierno central, por el hecho de observar más de cerca los múltiples problemas que tiene la población, estos niveles de organización política permiten que se constituya en punto de unión o de òbisagraö como lo han definido ciertas propuestas, entre el gobierno central para acordar políticas económicas y sociales a ejecutarse y los gobiernos locales de la jurisdicción del gobierno intermedio para impulsar la

descentralización autonómica y desarrollo en capacitación, asistencia técnica y el respectivo financiamiento para su normal desenvolvimiento hasta que éstos puedan ser auto suficientes en la generación de recursos para cumplir con las competencias asumidas voluntariamente.

En este sentido varias organizaciones de la sociedad civil, han formulado propuestas para lograr un Estado descentralizado o autonómico a través de una reorganización política de los niveles de gobiernos, entre las principales tenemos las siguientes:

2.1 Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) ²¹

Para esta institución, la estructura política del Estado debe tener dos niveles adicionales de gobierno a más del gobierno central.

Uno: serían los Gobiernos Provinciales Autónomos que se podrían constituir a través de consultas populares provinciales o de la decisión unánime de los Municipios y el Consejo Provincial. Además de la posibilidad de que dos o más gobiernos provinciales autónomos pueden fusionarse y constituir un solo gobierno provincial autónomo, en el que los Consejos Provinciales desaparecen y pasan a formar parte de un solo gobierno.

Dos: es la conformación de Gobiernos Municipales Autónomos, que se lograría por medio de los Concejos Municipales, a solicitud del Alcalde y con la aprobación mayoritaria de sus miembros.

La AME como es lógico buscará que los municipios tengan mayor

²¹ Anteproyecto de Ley Orgánica de Gobiernos Seccionales, debatido en la Asamblea General de AME, el 20 de diciembre de 1999

protagonismo político y económico dentro de este proceso de descentralización del Estado; situación que se refleja por el hecho de que éstos puedan establecerse como organismos autónomos con la sola aprobación mayoritaria de los miembros del Concejo Municipal y en el deseo que tienen estos organismos para asumir competencias y recursos especialmente del gobierno central en la menor cantidad y tiempo que le corresponde, sin embargo no existe también prontitud para que le sean transferidas las responsabilidades en servicios como educación, salud, trabajo, vivienda, etc.

En todo caso la Modernización del Estado implica la toma de decisiones en el ámbito de comunidades locales para así fortalecer la sociedad civil y los cimientos democráticos, a través de robustecer los gobiernos municipales, tanto en su capacidad administrativa como financiera.

- **Competencias:**

De acuerdo a lo que señala el Anteproyecto de Ley Orgánica de Gobiernos Seccionales, debatido por la AME, las competencias de los diferentes niveles de gobiernos seccionales serían los siguientes:

Gobiernos Provinciales Autónomos

Ejercerán de forma concurrente y exclusiva las siguientes atribuciones:

a) La prestación de servicios públicos que no se encuentren bajo

competencia municipal o estatal, ya sea en forma directa, por concesión o por terceros.

- b) Las obras provinciales en los sectores rurales y obras de interés intercantonal.
- c) Promover y ejecutar obras cantonales en coordinación con las municipalidades.
- d) Recaudar los tributos que le corresponda
- e) Administrar, conjuntamente con las Municipalidades de la provincia, los recursos del Fondo Tributario Provincial.
- f) Prevenir y afrontar situaciones de emergencia en la provincia, en coordinación con el Consejo de Seguridad Nacional y la Defensa Civil.
- g) Ejercer atribuciones que tenían como Consejos Provinciales

De las competencias señaladas se desprende el poco margen de acción que se otorga a los gobiernos provinciales, la que únicamente asumiría competencias para satisfacer necesidades en el área rural, de salud, educación, vivienda, que sin duda será mucho más que en las ciudades, pero que económicamente en cuanto a generación de rentas e ingresos es muy limitado para el gobierno Provincial.

Gobiernos Municipales Autónomos

Asume y ejerce las siguientes atribuciones de forma exclusiva:

- a) Prestar los servicios públicos directamente, por concesión a través de terceros;
- b) Promover y ejecutar obras y servicios en el cantón;
- c) Planificar el desarrollo del cantón y ejercer competencias exclusivas sobre el uso del suelo en su jurisdicción;

- d) Generar recursos financieros propios mediante la recaudación, percepción y retención de los tributos en las áreas de su jurisdicción que existan o que a futuro se crearen;
- e) Percibir e invertir el IVA generado en el cantón;
- f) Administrar, conjuntamente con los Consejos Provinciales, los recursos del Fondo Tributario Provincial;
- g) Asumir competencias del gobierno central;
- h) Establecer y recaudar el peaje por utilización de vías de acceso, de no encontrarse concesionadas ni a cargo de otra entidad pública;
- i) Ejercer las atribuciones establecidas en la Ley, que tenían antes de constituirse en Gobiernos Municipales Autónomos.

De las competencias señaladas se desprende el protagonismo que tendrían las Municipalidades y además se indica que las comunidades que no se constituyen en Concejos Municipales Autónomos, no podrán ejercer las competencias 5,6,7 y 8, ni tampoco ingresos establecidos en los numerales 2,3,6 y 7 que se indicaron en el punto referente a recursos económicos que pueden generar los municipios.

Esto indiscutiblemente constituye una condición muy rígida , que obliga a los Concejos Municipales a constituirse en "autónomos", caso contrario no percibirán ingresos y atribuciones, que les permitan un normal desempeño de la actividad municipal y poder efectuar obras básicas para satisfacer las necesidades de sus comunidades.

- **Recursos Económicos:**

La AME plantea que los recursos establecidos en Leyes Espaciales que benefician a provincias y cantones se mantengan:

Recursos para Provincias:

Los Gobiernos Provinciales Autónomos recaudarán, percibirán y retendrán los tributos en las áreas de su jurisdicción, que no correspondan a los Municipios. Administrarán el 50% de los recursos del Fondo Tributario Provincial (FTP)

Recursos para Municipios:

Los Gobiernos Municipales Autónomos, deberán generar recursos financieros propios mediante la recaudación, percepción y retención de tributos en las áreas de su jurisdicción. Se consideran tributos e ingresos municipales los siguientes:

- a) Los impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras;
- b) El impuesto a los vehículos motorizados de transporte terrestre;
- c) Las regalías de los mineros;
- d) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de su competencia;
- e) Las asignaciones que se establezcan en el Presupuesto General del Estado en FODESEC, Ley Especial de Distribución del 15% y demás Leyes Especiales;
- f) El impuesto al IVA, con excepción de lo recaudado en aduanas (generado en el cantón);
- g) Los demás tributos establecidos en la Constitución Política de la República y en otras leyes.

Adicionalmente se señala, las municipalidades que tengan obligación legal de recaudar tributos que no le pertenezcan tendrán derecho a retener hasta un 70% de lo recaudado, también recibirán el 50% del FTP.

Fondo Tributario Provincial (FTP):

La AME considera que este fondo debe nutrirse de los siguientes recursos:

- a) Impuestos sobre Consumos Especiales (ICE) y recaudado en cada cantón de la provincia, con excepción de los bienes importados;
- b) Hasta el 5% adicional por venta de combustibles en la provincia;
- c) Hasta el 5% adicional al IVA.

Cada Gobierno Provincial Autónomo, podrá elevar el IVA dentro de su jurisdicción hasta un 5% sobre lo establecido a escala nacional con la aprobación del voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, igualmente se podrá incrementar el valor de los combustibles hasta un 5% adicional al fijado.

El 50% de este fondo lo invertirá el Gobierno Provincial y el 50% restante será distribuido entre los municipios de la provincia, en función de la población de cada cantón. La falta de transferencia mensual será causa para destituir al Prefecto.

Considero que es comprensible y razonable que se busque establecer una fuente de financiamiento dentro de los gobiernos seccionales autónomos, lo cual puede estar alimentado por los tres impuestos nacionales, como lo señala la AME, pero lo que no comparto es el porcentaje que se pretende de sobre carga del 5% sobre lo establecido a escala nacional, ya que esto perjudica las actividades productivas tanto locales como nacionales, al encarecer los precios de los productos, que finalmente lo terminamos pagando los consumidores, más aún cuando la población ciudadana tiene cierta desconfianza o no está segura de que dichos fondos se inviertan en obras

dentro de su jurisdicción, lo deseable sería que este fondo se distribuya el 50% a los Consejos Provinciales y el otro 50% a los Concejos Municipales que tengan más necesidades insatisfechas en sus comunidades.

Fondo Nacional de Compensación (FNC):

La AME considera necesario que se lo establezca como mecanismo de solidaridad hacia provincias o cantones más pobres y se compone de un 50% de los valores recaudados por concepto del IVA e ICE, en los cantones de Quito y Guayaquil, con lo cual se apoyará a los cantones con recaudación tributaria deficiente.

Parece justo y necesario que se establezca este Fondo Nacional de Compensación para ayudar a provincias y cantones que no tengan suficientes recursos financieros, pero en cuanto a sus componentes, únicamente del 50% de los valores recaudados en estos dos cantones (Quito y Guayaquil), no es equitativo ya que hay otros cantones como Machala, Cuenca y algunos más que pueden aportar a este fondo, así se lograría mayor equidad tributaria de los recursos que generan ciertos cantones y que no se refleja en las estadísticas nacionales.

Además un proceso de autonomía debe contar con una cuota de solidaridad nacional que implica, que si bien una parte de estos recursos provenientes de impuestos nacionales se queden en las provincias; la otra parte se destine a un fondo fiscal para que se distribuya a provincias o cantones que más lo necesiten, en función a sus necesidades insatisfechas.

Pero adicionalmente las ciudades de Quito, Guayaquil, Cuenca, Machala

y otros cantones que presentan una mejor dinámica productiva que el resto de cantones y provincias del país, deben aportar un poco más que el resto, para que exista una mejor justicia redistributiva de los ingresos fiscales, ya que en estos cantones, especialmente en los tres primeros, se asientan la mayor cantidad de empresas que generan las actividades económicas del país.

2.2 Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE)²²

La propuesta de este organismo institucional busca una reforma administrativa y política del Estado a través de que los Consejos Provinciales adopten una estructura autónoma y descentralizada a través de un desarrollo de disposiciones constitucionales vigentes como los que se señala en los Arts. 225 y 226 de la Constitución y el Art. 10 de la Ley de Descentralización del Estado.

Señala que en el ámbito provincial existen grandes conflictos a nivel de instituciones independientes que trabajan sectorialmente y sin coordinación, con poca representación ciudadana, provocando una gran ineficiencia, por lo que proponen crear un nivel intermedio de gobierno que evite estas deficiencias y trabaje en el desarrollo de su jurisdicción.

El Gobierno Provincial Autónomo, estará conformado por el Gobernador o Prefecto, el Parlamento y el Gabinete Provincial.

²² Propuesta sobre "Reorganización Administrativa del Estado en el ámbito Provincial", aprobada en la Asamblea General Extraordinaria del CONCOPE de 02-12-99

El Gobernador o Prefecto Provincial será elegido por votación popular, el mismo que presidirá este nivel de gobierno, será Jefe de la Administración y Representante Legal de la Provincia.

El Consejo se constituirá en Parlamento Provincial, estará conformado por un número de consejeros fijado por la Ley, en relación directa con su población. La mitad más uno serán elegidos por votación popular, y los restantes de conformidad con la Ley por los Concejos Municipales de la provincia, y serán de cantones diferentes a los que pertenezcan los consejeros designados por votación popular.

- **Competencias:**

La Asamblea General Extraordinaria del CONCOPE llevada a cabo el 2 de diciembre de 1999, estableció las siguientes competencias:

Gobierno Provincial:

En cuanto a las Competencias, serán las provenientes del Gobierno Nacional, de las entidades dependientes del Poder Ejecutivo y de los Organismos de Desarrollo Regional, creados por Decreto Ejecutivo y paulatinamente los de aquellos creados mediante Ley.

Este nivel de gobierno gozará de plena autonomía política, administrativa, territorial y económica . financiera, sus funciones y

competencias serán:

- a) Articular la Administración Nacional y Local, actuando como instancias de intermediación entre lo nacional y lo local, así como de complementación o subsidiariedad de los gobiernos locales;
- b) Fortalecer el Desarrollo Económico de la Provincia, y planificarlo sobre la base de estrategias y objetivos nacionales, se harán programas y proyectos de alcance provincial (vialidad, medio ambiente, turismo, riego y manejo de cuencas), estrategias y obras para el desarrollo rural y urbano marginal, además de programas y proyectos que trasciendan las jurisdicciones territoriales y lineamientos de política para el desarrollo de sus cantones;
- c) Fortalecer la cooperación institucional entre organismos de la administración pública y privada mediante capacitación, asistencia técnica, intercambio de información y prestación de servicios;
- d) Garantizar la participación de la sociedad civil en las decisiones y el control mediante una gestión transparente, la comunicación y la participación;
- e) Electrificación rural y urbano marginal en el ámbito provincial;
- f) Infraestructura física, equipamiento y mantenimiento para la educación en áreas rurales y urbano marginales (niveles secundario y técnico superior);
- g) Programas integrales de salud, nutrición y seguridad alimentaria, así como construir, equipar y mantener los establecimientos de salud en áreas rurales y urbano marginales;
- h) Ejercer la Descentralización, haciéndose cargo de las nuevas responsabilidades, e incluso impulsando y evaluando el proceso

de transferencias de competencias desde el Gobierno Central a los Gobiernos Municipales;

- i) Fomentar la creación de empleo y fortalecimiento de redes y asociaciones empresariales;
- j) Promoción de la investigación científica y tecnológica;
- k) Servicios y programas sociales de protección integral orientados a niños, adolescentes y ancianos a través de patronatos provinciales;
- l) Promocionar los valores culturales para reforzar la identidad cultural;
- m) Decretar, conforme a la Ley, los tributos y contribuciones necesarias para el cumplimiento de las funciones provinciales.

De lo anotado se puede deducir, que el CONCOPE propone un abanico de competencias bastante amplio, en donde obviamente los Consejos Provinciales tendrán el rol protagónico de ejercerlas, pero considero que se debe delimitar un poco más las competencias a asumir, sin caer en generalidades que puede prestarse a confusiones y duplicidad de funciones con los gobiernos cantonales.

- **Recursos Económicos:**

El CONCOPE señala que el Gobierno Provincial generará sus propios recursos a través de la formulación de programas y proyectos autosustentables. Las bases de la tributación para generar rentas propias serán:

- a) Tasas y contribuciones especiales de mejoras;
- b) El valor comercial de la propiedad rural;
- c) Transferencias de dominio, así como herencias, legados y donaciones de bienes inmuebles;
- d) Sanciones tributarias;
- e) Impuestos a los vehículos;
- f) Impuestos a los combustibles;
- g) Impuestos a juegos de azar, derechos y tasas.

Con respecto a los impuestos nacionales, como es el caso de los impuestos a los vehículos y a los combustibles, la propuesta no define claramente si se refiere a la potestad que pueden tener los Consejos Provinciales para establecer recargos tributarios a los impuestos nacionales, anteriormente señalados; o si tal vez se refiere a que se le asignen un porcentaje de los impuestos que por este concepto recauda el Estado, este es un aspecto que tampoco lo indica la Ley de Descentralización (Art. 10), que hace referencia a las competencias de los Consejos Provinciales; en todo caso considero que podría ser factible, si es el objetivo de crear sobrecarga tributaria, que únicamente se lo aplique en los impuestos a los vehículos ya que tendría una menor representatividad en el total de ingresos tributarios y no tendría un efecto inflacionario directo en la comunidad.

En lo que se refiere a tributos a los combustibles, estos no tendrían viabilidad, por cuanto este sí tendría un efecto inflacionario y un peso significativo en los ingresos estatales.

Adicionalmente, tendrán participación de las rentas provenientes del 15% de los ingresos corrientes totales del Presupuesto del Gobierno Central y otros que actualmente perciben por leyes especiales; así como los que se le asigne en virtud de las transferencias de competencias producto de la descentralización (Arts. 228, 231, 232, y 251 de la CPE).

Administrará los recursos generados en cada jurisdicción, excepto aquellos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables. Los tributos nacionales constituirán un fondo que tendrá tres destinos: el gobierno central, un fondo de compensación provincial y un porcentaje mayor para la provincia donde se recaude.

Las bases para la distribución del Fondo de Compensación serán:

- a) Número de habitantes
- b) Servicios básicos insatisfechos
- c) Contribución al PIB
- d) Extensión Territorial
- e) Eficiencia Administrativa.

La propuesta del Fondo de Compensación del CONCOPE, en sí tiene la misma naturaleza que la propuesta de un Fondo Nacional de Compensación propuesto por la AME; aunque en los objetivos difieren un poco, en el sentido de que en la propuesta del CONCOPE la distribución de recursos tiene tres destinos (gobierno central, provincias que más lo necesiten y la provincia que lo genera y recauda), además que los recursos provendrían de todas las provincias; en cambio la propuesta de la AME los recursos lo generarían solo los dos principales cantones (Quito

y Guayaquil) y solo destinarían el 50% para cantones o provincias más pobres, la propuesta del CONCOPE, se muestra más equitativa.

2.3 Proyecto Sustentado por la Cámara de Comercio de Quito (C.C.Q)²³

Según este gremio, respaldan un proceso de Descentralización que contemple las transferencias de obligaciones, competencias, responsabilidades y recursos; que se sustente en las disposiciones constitucionales vigentes y en los Municipios, por ser instituciones básicas de la historia del país. Estos deben constituir el eslabón para fortalecer la unidad nacional y la eliminación de la mala distribución de la riqueza.

Esta institución no es partícipe de esquemas federalistas u autonomistas, porque entrañan riesgos de multiplicar la burocracia, desmejoran y encarecen los servicios y se malgastan los escasos recursos del Estado. Plantean que se establezca una estructura política permitida por la Constitución en lo que se refiere a descentralización, considerando tres niveles de gobierno: Nacional, Provincial y Municipal.

En cuanto a las Competencias, cada nivel de gobierno debe tener definido sus atribuciones para que no exista duplicación de funciones y cumplir con el plan de descentralización.

- **Competencias:**

²³ CAMARA DE COMERCIO DE QUITO, "Descentralización y Desarrollo", Dic. 1999

Gobierno Nacional:

- a) Defensa Nacional;
- b) Relaciones Exteriores;
- c) Política económica, tributaria, cambiaria, monetaria;
- d) Deuda pública;
- e) Vialidad Nacional;
- f) Políticas Nacionales sobre medio ambiente, educación (universidades), salud (hospitales generales), cultura, deportes, turismo, desarrollo rural;
- g) Tránsito nacional;
- h) Seguridad Interna y Externa;
- i) Planificación Nacional de Desarrollo, proyectos hidroeléctricos y de riego;
- j) Administración de Justicia;
- k) Legislación;
- l) Seguridad Social;
- m) Transporte aéreo y marítimo;
- n) Administración de ferrocarriles y correos;
- o) Control y manejo de recursos naturales;
- p) Telecomunicaciones;
- q) Estadísticas nacionales;
- r) Políticas de vivienda y proyectos nacionales;
- s) Infraestructura de nivel nacional.

Gobierno Provincial:

- a) Vialidad provincial;
- b) Medio Ambiente provincial;
- c) Educación rural;
- d) Desarrollo rural.

Gobierno Local:

- a) Deuda pública;
- b) Vialidad urbana;
- c) Medio Ambiente urbano;
- d) Proyectos de riego cantonales;
- e) Turismo urbano;
- f) Educación preescolar, escolar y media;
- g) Atención primaria de salud;
- h) Bienes culturales;
- i) Administración de puertos;
- j) Policía urbana;
- k) Planificación urbana;
- l) Pesca artesanal;
- m) Ferrocarriles;

- n) Protección contra incendios;
- o) Regulación del uso de la tierra;
- p) Agua potable, alcantarillado, recolección de basura y demás usuales;
- q) Infraestructura de menor magnitud.

De lo señalado en las competencias, se desprende que para la Cámara de Comercio de Quito, la Descentralización se relaciona más con una descongestión administrativa del Gobierno Central, otorgando pocas competencias al gobierno provincial, considerando además que para descentralizar, como un instrumento que modernice el Estado debe existir la posibilidad de que la mayor parte de los servicios públicos sean prestados por el sector privado, a través de múltiples posibilidades previstas en dicho marco legal.

- **Recursos Económicos:**

Deben provenir de la aplicación de distribución del 15% a los ingresos concernientes de todo el sector público, incluido las entidades autónomas, para fortalecer el régimen seccional.

Destinar un 40% del IVA y los impuestos a los vehículos a Municipios y Consejos Provinciales a través del Fondo de Descentralización, otro 40% al Presupuesto General del Estado y el 20% restante al Fondo de Solidaridad Seccional, que favorezca a Municipios de menor desarrollo. Las transferencias de mayores asignaciones dependen de cómo se resuelva el pago de deuda externa. Es posible incrementar en un 15 .

20% escalonadamente en un período de 5 años, a los cantones que suscriban un convenio de transferencia de funciones previstas en el Art. 12 de la Ley de Descentralización.

Plantean por otra parte que debe existir una profunda reforma tributaria, actualizar las tasas, simplificar los procesos, unificar la dispersa legislación, aumentar las recaudaciones propias y fortalecer la autogestión.

Consolidar en un solo fondo, la variedad de cuentas creadas por leyes especiales a favor de los organismos seccionales. Los recursos transferidos deben servir para inversión y no para gastos corrientes. Hay que establecer límites para el endeudamiento de los organismos seccionales.

2.4 Comité Cívico Interinstitucional Í Pro Autonomías de Manabí²⁴

Esta propuesta fue elaborada con la participación de la sociedad civil, de instituciones privadas y públicas de la provincia, los mismos que plantean una Descentralización como una necesidad para mejorar la eficiencia del sector público y promover un desarrollo más equilibrado del país.

Plantean una reestructuración política del Estado, a través de reformas constitucionales, con el objeto de crear los Consejos de Desarrollo Provinciales, presididos por un Prefecto o Gobernador, elegido

²⁴ Comunicación enviada al Presidente de la República, el 23 -08-99, suscrito por el Prefecto , y Rectores de tres Universidades, Presidente de la Asociación de Municipalidades de Manabí.

por votación popular, el cual estará conformado por Consejeros elegidos por distritos electorales, representantes de las Municipalidades, funcionarios locales dependientes del Gobierno Central, y otros delegados de instituciones gremiales laborales, culturales de la provincia.

A nivel cantonal, cada uno debe tener un Alcalde, electo por votación popular. Los Concejos Cantonales serán reemplazados por Asambleas Cantonales, cuyos miembros serán elegidos por distritos electorales de los distintos sectores urbanos y rurales. El Cantón, por historia y por derecho debe ser el eje de la Descentralización del Estado.

Adicionalmente, señala que el Estado debe llevar a cabo la desconcentración total hacia las provincias, de decisiones administrativas de las instituciones de control y crédito del Estado como la Contraloría General del Estado, Procuraduría General del Estado, Banco de Desarrollo, Banco de la Vivienda y Banco de Fomento, Corporación Financiera Nacional, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, etc.

- **Competencias:**

Nivel Provincial:

- a) El Consejo de Desarrollo Provincial será un gobierno intermedio entre el gobierno central y el cantonal. Tendrá capacidad legislativa en materia tributaria, respetando lo que corresponda al Gobierno Central;
- b) El Consejo de Desarrollo Provincial, tendrá facultades legislativas

y de fiscalización y control sobre obras de: asistencia social, obras públicas, transporte terrestre, vialidad fluvial, telecomunicaciones, turismo, actividades culturales, seguridad provincial y de régimen municipal;

- c) Pueden delegarse facultades legislativas sobre seguridad social regímenes: minero, bancarios, industrial, vivienda, servicio de aviación civil, explotación de riquezas naturales y actividades económicas específicas;
- d) Establecer tributos al consumo;
- e) La educación preprimaria y primaria, será una competencia de transferencia inmediata;
- f) Cada provincia será responsable de la planificación por medio del Consejo de Desarrollo Provincial. El Gobernador tiene la facultad de nombrar colaboradores en el área de salud, educación, finanzas, obras públicas y bienestar social.

Nivel Cantonal:

Cada municipalidad se convertirá en una promotora de desarrollo de sus comunidades. Las Asambleas Cantonales tendrán la potestad de expedir ordenanzas locales que contengan normas jurídicas de aplicación local obligatoria.

Este Comité Cívico Provincial señala que los cantones deben ser los ejes de la Descentralización; sin embargo, dentro de las competencias que deben asumir las Asambleas Cantonales, no especifica claramente cuáles deben ser y solo lo limita a la potestad de expedir ordenanzas, aspectos que ya están contenidos en la Ley de Régimen Municipal vigente. En lo que respecta a nivel provincial, los Consejos de Desarrollo

se le otorga capacidad legislativa y de fiscalización en diversos ámbitos pero no se dice si también tiene potestad ejecutiva.

- **Recursos Económicos:**

El Comité Cívico "Pro Autonomías de Manabí", señala que las recaudaciones de ingresos se hará en forma directa a través de los organismos seccionales.

El IVA, ICE, el ICC, el Impuesto a la matriculación de vehículos y tasas por servicios prestados dentro de la provincia, como son: concesiones de vías públicas y peajes, los mismos que deben ser recaudados directamente por el Consejo de Desarrollo Provincial y posteriormente todos los ingresos por impuestos al consumo serán repartidos a cada cantón de acuerdo con parámetros de igualdad y solidaridad que se determinan:

Los ingresos que perciba el Estado por venta de combustibles, aranceles aduaneros a las importaciones, impuesto a la renta, por exportaciones petroleras y otros se deberán distribuir de acuerdo a tres parámetros:

- a) Contribución de la provincia al PIB
- b) Número de habitantes
- c) Necesidades básicas insatisfechas

El pago de deuda externa se hará en forma proporcional, de acuerdo

a la inversión que en base de endeudamiento se haya realizado en cada provincia.

El gasto deberá estar sujeto a controles nacionales, provinciales y cantonales a través de Comités Cívicos de Control.

Con respecto a la deuda externa, considero que realmente es difícil determinar de manera precisa la proporción de deuda que se ha gastado en determinada provincia, ya que normalmente, la deuda se destina a obras que son de beneficio nacional (carreteras, centrales hidroeléctricas, organismos adscritos al gobierno como CRM, CEDEGE, etc.) y también a la burocracia, por lo que es difícil determinar proporcionalmente cuánto debe cancelar una provincia.

En cuanto a que el gasto debe ser sujeto de controles a través de Comités Cívicos, es razonable y habrá que establecer los mecanismos para que dichos comités se puedan estructurar con los mejores elementos de la sociedad civil y de la ciudadanía; para eliminar los síntomas de corrupción que es común en la administración pública.

2.5 Grupo Democracia y Desarrollo Local ²⁵

Este grupo editó un libro titulado "Ecuador un Modelo para [Des]armar", que analiza la Descentralización desde aspectos teóricos y propone una reconstrucción policéntrica del Estado, que supone su democratización y también del sistema político. La provincia tendrá un rol planificador y de coordinación, mientras que la Municipalidad sería el eje del

²⁵ BARRERA, Augusto "Un modelo para desarmar, Grupo Democracia y Desarrollo, diciembre 1999

desarrollo local y el Gobierno Nacional definirá las políticas básicas, buscando situar al país lo mejor posible dentro de la Globalización.

En cuanto a la estructura política se propone cuatro niveles básicos y una quinta categoría de territorios y jurisdicciones especiales, estas serían las siguientes:

La Nación, se organiza en un Estado Social de Derecho democrático, participativo, plurinacional y descentralizado. El poder legislativo tendrá una representación tripartita, legisladores electos nacionalmente, por provincias y por distritos.

La Nueva Provincia, con gobierno autónomo y gobierno propio, deberá tener las suficientes capacidades, recursos, población, potencialidades productivas y escala para planificar el desarrollo en ese territorio y gestionarlo con éxito. Algunas provincias permanecerán y otras se unirán a través de mancomunidades, tomando en consideración las cuencas hidrográficas, etnias y los flujos económicos.

Sus instituciones serían: un Gobierno Autónomo (parlamentario), Un Consejo de Desarrollo Provincial (ejecutivo) y una Asamblea Provincial conformada por representantes elegidos directamente y por delegados de los cantones.

El Cantón, cuyo gobierno autónomo estaría en la Municipalidad, ligado estrechamente al gobierno provincial.

Las Parroquias, según lo dispuesto en la Constitución vigente a 1998, Art. 235, que se refiere a las Juntas Parroquiales, a su conformación y funciones.

Los Regímenes Especiales, que incluyen los distritos metropolitanos, las circunscripciones indígenas y las reservas naturales.

- **Competencias:**

Debido al grado de heterogeneidad en el desarrollo y las capacidades de los gobiernos locales, dificulta establecer criterios de exclusividad de competencias y traslados inmediatos, así lo sugiere la experiencia latinoamericana. Surgen dos alternativas de solución:

- a) Mantener en un tramo inicial del proceso la no exclusividad de las competencias, a condición de fortalecer los niveles de coordinación y articulación nacional, provincial y cantonal.
- b) Definir con exactitud las competencias de cada nivel de gobierno, estableciendo y operativizando los principios de subsidiariedad, complementariedad y coordinación.

Gobierno Nacional:

La definición de políticas nacionales, orientadas al impulso del desarrollo sustentable y armónico de todo el territorio nacional. Tendrá como

herramienta básica el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, elaborado por un organismo que se integre con representación social y territorial.

Gobierno Provincial:

Tendrá la atribución de la planificación del desarrollo sostenible provincial, que le permita realizar un esfuerzo sinérgico y catalizador de los agentes económicos y sociales locales.

La articulación / coordinación con el nivel nacional y municipal de gobierno.

Gobierno Local:

Se convertirá en un verdadero gobierno que se preocupe del desarrollo sustentable, de la ampliación de la gestión democrática, de la participación social y la construcción de la ciudadanía.

Parroquias:

Espacio de participación y corresponsabilidad ciudadana en la gestión local

- **Recursos Económicos:**

Se sugiere una política económica regional que busque reducir las disparidades económicas, que incluya el fomento a la instalación de actividades económicas, la construcción de infraestructura, dinamización de mercados financieros locales, promoción del desarrollo de investigaciones, capacitación, tecnologías aplicadas a la localidad.

La mayor parte de provincias no podrían sustentar su funcionamiento con la tributación local, por ello es necesario que la política tributaria sea definida a nivel nacional y la recaudación hecha desconcentradamente a nivel provincial, incluso con la participación de los gobiernos seccionales.

Debe propenderse al incremento de las recaudaciones municipales, reformando el sistema tributario.

Los fondos provenientes de la Ley del 15%, FODESEC y FONDEPRO, se distribuirán automáticamente, de acuerdo a las competencias y funciones que asuman los gobiernos provinciales y local y en función de la población, el dinamismo productivo, las necesidades básicas insatisfechas, logros en el mejoramiento del nivel de vida, la eficiencia administrativa y transparencia financiera.

Considero que es una propuesta que recoge una serie de planteamientos que ha originado el debate de la descentralización y autonomías dentro de la sociedad civil, propende a buscar una redistribución del actual sistema político y de división territorial del Estado en cuatro niveles (central, provincial, cantonal y parroquial), y establece

una redefinición del actual Poder Legislativo para que tenga una representación tripartita: nacional, provincial y distrital (cantonal), el principal objetivo de esta propuesta es la democratización del poder nacional; buscando una reconceptualización del Estado Unitario, desde esta óptica propone la creación de los Consejos de Desarrollo Provincial con capacidad ejecutiva y en Asamblea Provincial con capacidad legislativa, por tanto señala la necesidad de trabajar en una Constitución Regional que respete la cultura y la participación ciudadana, estos aspectos da a entender que se busca configurar un sistema de poder local.

Esta propuesta busca redefinir los nexos entre sociedad y Estado en un marco de mayor autonomía de las localidades regionales o provinciales, algo parecido al sistema de autonomías regionales en España, donde regiones como Cataluña, Vasca, Andalucía, tiene potestad legislativa y ejecutiva para desarrollar sus capacidades locales, pero respetando un marco constitucional de carácter nacional.

2.6 Movimiento Fuerza Ecuador ²⁶

Propone crear Autonomías Provinciales²⁷ para impulsar un desarrollo equitativo de todas las provincias, a través de la descentralización económica, administrativa y política del Estado, hacia los Consejos Provinciales y de éstos hacia los Concejos Municipales, entregándoles la facultad de recaudar sus propios recursos económicos y administrarlos para satisfacer mejor las necesidades básicas de sus ciudadanos.

²⁶ G.FUERZA ECUADOR, "Anteproyecto de Ley Orgánica de los Gobiernos Seccionales Autónomos"

²⁷ Autonomía Provincial: Consiste en la potestad legislativa y ejecutiva que puede tener una provincia, para impulsar sus propias condiciones administrativas, económicas y políticas, sin estar dependiendo de la autorización u aprobación del poder central, pero siempre dentro de un marco constitucional ampliado que cobige a todo el Estado.

En lo que se refiere a la estructura política, conserva el modelo organizativo basado en un Estado Unitario, con tres niveles de gobierno: Nacional, Provincial y Cantonal, pero invierte la distribución del poder en la administración pública, pues el gobierno con mayor contacto e injerencia en la vida de los ciudadanos será el municipal.

A nivel cantonal, cada municipalidad estará dirigida por un Alcalde, electo por el pueblo y por concejales elegidos proporcionalmente por distritos parroquiales, a fin de que tengan relación directa con sus electores. Una vez constituido el Gobierno Provincial Autónomo, cada municipio creará en coordinación con la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, una Junta de Vigilancia Ciudadana, conformada por un representante de cada parroquia.

Para dar viabilidad al funcionamiento municipal se requiere que cuente con 20.000 habitantes por lo menos. En la medida que un 48% de los cantones actuales no llegan a esa cifra, se propenderá a la aglutinación de los mismos, mediante consultas populares que reflejen la preferencia poblacional.

A nivel Provincial, el gobierno será la suma de los gobiernos municipales dentro de cada provincia; cada alcalde o su representante formará parte de él. Los Consejos Provinciales estarán presididos por un Gobernador electo por el voto popular y se relaciona directamente con el Ministerio de Gobierno como lo hace el Gobernador actualmente.

Podrán constituirse Gobiernos Regionales Autónomos ²⁸, mediante la

²⁸ Gobiernos Regionales Autónomos: El anteproyecto, lo define claramente, como la fusión de dos o más gobiernos provinciales aprobados a través de consultas populares en sus comunidades, lo hacen para tener a más de potestad ejecutiva y legislativa, una forma de poder desarrollarse económica, social y políticamente de mejor manera, en conjunto, ya que el dinamismo económico de una comunidad puede mejorar el nivel de

fusión de dos o más gobiernos provinciales con la aprobación ciudadana de las provincias involucradas, a través de consulta popular. El Gobierno Regional será presidido por un Prefecto / Gobernador, elegido de conformidad con las condiciones que se hallan contempladas en las respectivas consultas a con sujeción a lo que dispone la Constitución y Leyes de la República.

Cada provincia o (región), contará con una entidad autónoma de desarrollo, cuyo directorio será escogido por el gobernador de un conjunto de técnicos propuestos por los gremios de la producción, colegios profesionales y universidades.

A nivel nacional, el Gobierno Central, tendrá tareas específicas de administración estatal y un papel regulador más no ejecutor. Mantendrá un aparato estatal pequeño pero eficiente.

El Congreso Nacional estará compuesto por representantes de distritos electorales de 250.000 habitantes, uno por cada caso. Los representantes deben vivir en sus distritos. Las provincias que no tengan suficientes habitantes para conformar un distrito electoral, tendrán solamente un representante al Congreso. Este será autónomo del Ejecutivo, tendrá presupuesto propio, al igual que el Poder Judicial.

- **Competencias:**

Del Gobierno Cantonal:

- a) La educación primaria y secundaria, conjuntamente con padres de familia y profesores, podrán crear y administrar escuelas y colegios;
- b) La salud pública puede ser concesionada a entidades privadas o sin fines de lucro (crear y administrar hospitales, policlínicos);
- c) La vialidad urbana y la infraestructura básica (agua potable, alcantarillado), podrán cobrar peaje;
- d) Seguridad local, conjuntamente con la Policía Nacional. El control del tráfico local;
- e) La recaudación de impuestos nacionales y locales en su jurisdicción;
- f) Generar recursos financieros propios a través de ordenanzas, retención de impuestos y tributos y contribuciones especiales.

Las Juntas de Vigilancia Ciudadana, tendrá facultades de contraloría y fiscalización de los Municipios y serán asesorados por la función judicial.

Del Gobierno Provincial:

- a) La educación superior y universitaria (aunque también puede ser Municipal);
- b) Velar porque todos los cantones tengan los recursos que necesitan en forma equitativa, y la capacidad de asistencia en salud básica para sus ciudadanos;
- c) La vialidad rural y las carreteras intra e ínter provinciales, con la participación de los organismos regionales de desarrollo. Las especificaciones técnicas con el apoyo del Ministerio de Obras Públicas, podrán cobrar peajes;

- d) Administrar el Fondo de Compensación, junto a entidades regionales de desarrollo;
- e) Ejercer el poder de contraloría y auditoría, en coordinación con el Gobierno Central, sobre la inversión de recursos públicos por parte de las Municipalidades.

Del Nivel Nacional:

- a) La política exterior y las relaciones internacionales;
- b) La seguridad nacional externa e interna, a través de Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, que podrá pedir jurisdicción sobre casos importantes a la Policía Local;
- c) La política económica, tributaria y de endeudamiento externo;
- d) La Legislación e interpretación de la Constitución de la República;
- e) La responsabilidad fundamental de Contraloría;
- f) Regulación técnica en cuanto a construcción y mantenimiento de red vial interprovincial;
- g) Los niveles de salubridad de la población y los censos poblacionales y sociales para determinar los niveles de necesidades básicas insatisfechas.

- **Recursos Económicos:**

El Movimiento Fuerza Ecuador en su Anteproyecto de Ley, señala las fuentes de ingresos que tendrían los Gobiernos Provinciales Autónomos y Municipios y estarán conformado por:

- a) Las rentas generadas por ordenanzas propias con sujeción a la Ley;
- b) Las transferencias y participaciones que les correspondan y que no podrán ser inferiores al 15% de los ingresos corrientes totales del Presupuesto del Gobierno Central;
- c) Los ingresos no tributarios y otros contemplados en las Leyes;
- d) Los recursos que provengan de la cobranza, y retención de los impuestos nacionales vigentes y futuros, dentro de su jurisdicción, los cuales entrarán a una canasta tributaria y serán repartidos de acuerdo a necesidades;
- e) Las rentas, impuestos prediales y otros contemplados en la Ley de Régimen Municipal y Régimen Provincial, rendimientos financieros de sus inversiones, asignaciones, contribuciones especiales;
- f) Recaudar impuestos adicionales para proyectos específicos o una emergencia local.

La Canasta Tributaria, estará compuesta por el Impuesto a la Renta (IR); Impuesto al Valor Agregado (IVA); Impuestos a Consumos Especiales (ICE); Impuesto a los Combustibles, el consumo de tabacos y licores; Impuestos de Matriculación Vehicular; Los aranceles aduaneros en puertos será una excepción, éstos serán recaudados por la Corporación Aduanera Ecuatoriana (CAE), y distribuida en partes iguales entre el Gobierno Central y el Fondo de Compensación Provincial.

El reparto de la Canasta Tributaria será en función de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) de cada cantón, elaborado por el INEC, así por ejemplo un cantón rico, podrá disponer hasta un 33% de

estos recursos, si es cantón pobre dispondrá del 100%, se concesionará por ley la explotación de recursos naturales (gas, petróleo, minerales), y estos ingresos e impuestos incrementarán el Fondo de Compensación Provincial (FCP), al igual que las empresas estatales. Este FCP será un mecanismo de redistribución de ingresos hacia provincias y cantones más pobres.

Los Gobiernos Provinciales Autónomos no podrán dedicar más del 12% de su presupuesto anual al gasto corriente.

Los gastos y desembolsos de pago de deuda externa serán hechos de los fondos del Gobierno Central. En caso de llegar a faltar recursos, se los tomará de los Fondos de Compensación Provincial, de acuerdo a la contribución de cada provincia al PIB Nacional, excepto los más pobres.

Considero que la propuesta de este movimiento político, es bastante amplio y claro, con aspectos positivos como la transferencia de competencias que cada nivel de gobierno debe responsabilizarse, esto obviamente implica que tengan buenas fuentes de generación de recursos financieros, pero a pretexto de esto no se puede tampoco abarcar una gran cantidad de ingresos por impuestos nacionales, que serán básicos para el Gobierno Central, para que éste también pueda cumplir a cabalidad sus competencias y pueda cumplir su función de ser un ente que busque redistribuir de mejor manera los recursos financieros hacia provincias que las necesiten, y para lograr un desarrollo autosostenido de las actividades productivas que permitan lograr el bienestar nacional.

2.7 Anteproyecto sobre Régimen de Autonomía Provincial (CONAM)

La propuesta del Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM), busca en principio, acelerar el proceso de descentralización a través de incentivar la capacidad de autogestión provincial, esto es, que pueden generar sus propios recursos y administrar sus competencias para la organización de sus funciones y puede atender las necesidades de su comunidad.

Los Gobiernos Provinciales Autónomos tendrán dentro de su estructura política un Parlamento Provincial, compuesto entre 9 y 25 miembros, su elección se realizará por votación popular, mediante distritos electorales que para el efecto se establezcan. Este Parlamento podrá expedir leyes de carácter tributario, regular competencias, funciones y servicios públicos dentro del ámbito provincial, los mismos que no contravengan con lo dispuesto en la Constitución.

También contará con un Ejecutivo Provincial, que estará integrado por el Gobernador, los directores provinciales y los organismos e instituciones que determine el estatuto.

Adicionalmente, se establecerán los órganos de control y otros que fueren necesarios para la buena administración del gobierno.

- **Competencias:**

Ejecutivo Provincial:

Las competencias transferibles al ejecutivo provincial, entre otras serán:

- a) Ordenamiento Territorial;
- b) Educación a nivel básico y medio;
- c) Salud pública en primero y segundo nivel;
- d) Vialidad de segundo y tercer orden;
- e) Tránsito y transporte intercantonal;
- f) Agricultura y ganadería;
- g) Manejo de cuencas hidrográficas;
- h) Riegos;
- i) Servicios públicos provinciales;
- j) Turismo;
- k) Seguridad Social;
- l) Control y prevención de medio ambiente.

Además se señala que la provincia autónoma, podrá delegar la ejecución de un servicio público a un Concejo Municipal, si se considera que éste es más eficiente; así como también podrá revocar atribuciones o competencias que haya delegado a organismo o empresa, en casos de comprobada ineficacia.

Esta propuesta plantea también la conformación de una Comisión Nacional de Competencias Provinciales, cuya función será la de solucionar conflictos entre provincias autónomas y no autónomas y entre éstos y el gobierno nacional, que no hayan podido solucionar las Partes.

Esta propuesta no menciona, ni señala las competencias que deben asumir los Concejos Municipales, por lo que se asume dado el objetivo principal de este proyecto de ley, que es de propiciar una real y efectiva

descentralización administrativa, política y económica del poder nacional, que los municipios tendrán la potestad de asumir las competencias que puedan manejar administrativa y económicamente, además de los que por ley les corresponda.

- **Recursos Económicos:**

- a) El Ejecutivo Provincial, tendrá a su cargo la gestión de sus propios tributos, procurando limitar y mejorar la calidad del gasto, incrementar los ingresos y controlar el endeudamiento público;
- b) El Gobierno Provincial autónomo, a través de su parlamento podrá establecer tasas, sobretasas y contribuciones especiales;
- c) El Ejecutivo Provincial redistribuirá a nivel cantonal los ingresos tributarios, no tributarios, bajo principios de solidaridad y equidad;
- d) Para cobro de créditos tributarios y no tributarios, inclusive intereses, multas y otros recargos, la provincia tendrá potestad coactiva, contemplado en el Código Tributario y de Procedimiento Civil.

De lo expuesto se desprende que el Ejecutivo Provincial, tendrá la potestad y control de toda la política tributaria en la provincia, restándole ámbito de acción y de gestión en este campo a los Municipios, que no podrán de por sí establecer incremento de tasas e impuestos que generen recursos para sus finanzas fiscales y en consecuencia, los recursos financieros de que dispondrían.

Por otra parte se señala que la provincia autónoma dispondrá de los siguientes ingresos:

- a) Las asignaciones del Estado;
- b) Las tasas por servicios;
- c) Sobre tasas;
- d) El producto de multas y sanciones;
- e) Las herencias, legados y donaciones;
- f) Impuestos creados o que se crearen;
- g) Impuesto a los vehículos;
- h) Los ingresos generados por las concesiones que realice en ejercicio de sus competencias;
- i) Transferencias que hicieren a su favor otras entidades públicas;
- j) Hasta el 50% del impuesto a la renta generado en su circunscripción, y,
- k) Los demás que contemple la ley.

2.8 Puntos de vista de los Planteamientos:

Es evidente que los temas de Descentralización y Autonomías es complejo, al punto de que no existen consensos entre las diferentes propuestas que se han mencionado, cada institución gremial o movimiento político han expuesto ideas que confirman que en el país se hace necesario un cambio en el modelo económico y administrativo; pero no existen acuerdos en la forma de organización estatal. Algunas propuestas le dan un papel protagónico y de eje principal a los Municipios en este proceso y otras propuestas señalan que los Consejos Provinciales deben ser los entes que

lleven a cabo esta reorganización política.

En todo caso, hay que encontrar un esquema que permita enfrentar el tema de las autonomías con sentido nacional y equitativo, que de lugar a una democratización del Poder Nacional de manera formal y sin fraccionamiento. En función a la serie de planteamientos que se han derivado de las diferentes propuestas, es conveniente hacer un breve análisis comparativo en sus aspectos principales:

- **En la Estructura Política:**

Dentro de las reformas administrativas y políticas del Estado, que desarrollen disposiciones constitucionales, que viabilicen una estructura descentralizada y autónoma tenemos: La Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), plantea que el Estado debe tener dos niveles de gobierno de carácter autónomo a más del gobierno central que serían los Gobiernos Provinciales Autónomos y los Gobiernos Municipales Autónomos, buscando como es lógico que los municipios desempeñen un papel principal dentro de este proceso de descentralización, aspecto que se refleja en el deseo de asumir competencias y recursos económicos del gobierno central a través de autogestión, lo más pronto posible; sin embargo, no hay "celeridad" también por asumir responsabilidades.

Según el Consorcio de Consejos Provinciales (CONCOPE), plantea que a más del gobierno central debe existir un nivel intermedio de gobierno que estaría representado por los Consejos Provinciales, que se desempeñaría de manera descentralizada y autónoma y evitaría ciertas deficiencias del actual sistema que permite que en las provincias existan

instituciones independientes que trabajan sectorialmente y sin coordinación. El Gobierno Provincial Autónomo estará presidido por un Gobernador o Prefecto, además de la conformación de un Parlamento y Gabinete Provincial. Esta propuesta busca dar más protagonismo a los Consejos Provinciales tanto en su capacidad administrativa como financiera.

La Institución Gremial de la Cámara de Comercio de Quito (CCQ), si bien respalda la descentralización en función a disposiciones constitucionales, no es partidario de esquemas federalistas u autonomistas, plantea que se establezca una estructura política permitida en la Constitución: Nacional, Provincial, y Cantonal. Además hay que frenar la creación politiquera de municipios y más bien propiciar sus fusiones.

El Comité Cívico Institucional "Pro Autonomías de Manabí", propone una reestructuración política del Estado a través de reformas constitucionales que permita una verdadera descentralización de la administración pública, plantea que a nivel provincial se establezcan los Consejos de Desarrollo Provincial, presididos por un Gobernador o Prefecto, de elección popular y conformado por consejeros elegidos por distritos electorales. Y a nivel Cantonal los Consejos Cantonales serán reemplazados por Asambleas Cantonales, presidido por el Alcalde, electo por votación popular, determinando que el cantón sea el eje principal de la descentralización del Estado.

Por su parte, el Grupo Democracia y Desarrollo Local, fundamenta la reestructuración política del Estado en una activa participación de la sociedad civil, en cuatro niveles básicos de gobierno y una quinta categoría de territorios y jurisdicciones espaciales que serían: La Nación

que representa al gobierno central y es quien define las políticas básicas de desarrollo; la Nueva Provincia en Gobierno Autónomo, cuyo papel principal es de planificación y coordinación del cumplimiento de las políticas nacionales, sus instituciones serían el Consejo de Desarrollo Provincial (ejecutivo) y una Asamblea Provincial integrada por los alcaldes o sus representantes.

El Cantón cuyo gobierno está en la municipalidad, otro nivel de gobierno serían las Parroquias y los Regímenes Especiales.

El Planteamiento del Movimiento Fuerza Ecuador, conserva el modelo organizativo basado en el Estado Unitario, en los tres niveles de gobierno: Nacional, Provincial y Cantonal, pero invierte la distribución del poder en la administración pública, dando principal protagonismo a los municipios por tener mayor contacto con la sociedad civil. Sugiere la creación de un Gobierno Provincial Autónomo, constituido por los Alcaldes y presidido por un Gobernador electo por votación popular, cada municipio creará en coordinación con el Comité de Control Cívico de la Corrupción, una Junta de Vigilancia Ciudadana, conformada por un representante de cada parroquia.

Por otra parte, establece la posibilidad de que dos o más gobiernos provinciales puedan constituirse en Gobiernos Regionales Autónomos, por medio de consultas en sus comunidades. Cada provincia o región contara con una entidad autónoma de desarrollo, cuyo directorio lo escoge el Gobernador de técnicos propuestos por los gremios de la producción, colegios profesionales y universidades.

A nivel Nacional, el gobierno tendrá tareas específicas y un rol planificador más no ejecutor, además de mantener un aparato estatal pequeño pero eficiente.

La propuesta del CONAM, (Régimen de Autonomía Provincial), para redefinir la estructura política del Estado, que acelere el proceso de descentralización, es a través de los Gobiernos Provinciales Autónomos, los mismos que políticamente estarán conformados por un Parlamento Provincial, compuesto entre 9 y 25 miembros de elección popular en distritos y tiene capacidad legislativa en la provincia.

También propone contar con un Ejecutivo Provincial, integrado por un Gobernador, Directores Provinciales y Organismos que determine el Estado; Además se establecerán órganos de control provincial.

- **En las Competencias y Atribuciones:**

En lo referente a las Competencias y Atribuciones que deben tener los diferentes niveles de gobierno, que plantean las propuestas anteriormente señaladas, hay instituciones gremiales como la AME y el CONCOPE que buscan asignar el mayor número de competencias y atribuciones a los organismos seccionales autónomos que representan, así por ejemplo la AME, a través de las competencias que asigna a los gobiernos municipales autónomos, busca dejar poco margen de acción a los gobiernos provinciales, los que únicamente asumen competencias en áreas rurales de salud, educación, vivienda, etc., y una capacidad para generar rentas muy limitada; En cambio, los municipios o gobiernos municipales autónomos tienen un mayor margen de acción.

Igual consideración pero de manera inversa se podría decir de los planteamientos del CONCOPE, en donde los Consejos Provinciales o Gobiernos Provinciales Autónomos desempeñan el papel protagónico del proceso de descentralización.

La Cámara de Comercio de Quito, señala que cada nivel de gobierno debe tener definido sus competencias y atribuciones para que no exista duplicación de funciones y cumplir con el plan de descentralización, así se puede observar que las competencias que le asigna al nivel de Gobierno Nacional son las que se encuentran establecidas en las normas Constitucionales y en la Ley de Descentralización, igual consideración se podría señalar para las competencias que asigna para los Gobiernos Provinciales y Gobiernos Cantonales, estas competencias están establecidas en sus respectivas leyes, esto es la Ley de Régimen Provincial y Ley de Régimen Municipal respectivamente.

Este gremio empresarial (CCQ), es partidario más que de una transferencia de competencias a los gobiernos seccionales de parte del Estado, de una privatización de la mayor parte de los servicios públicos, de ahí que es comprensible su posición.

En cuanto a la propuesta del Comité Cívico Institucional "Pro Autonomía de Manabí", las competencias y atribuciones que asigna al nivel de gobierno provincial, es de carácter legislativo en materia tributaria, a más de ejercer las funciones de control y de fiscalización de todas las obras que de carácter social, económico, culturales, infraestructura, etc., se realicen en la provincia, así como de las actividades económicas de los municipios. Cada provincia será responsable de la planificación, además tendría la potestad de crear tributos al consumo y al manejo de la educación preprimaria y primaria.

Cada municipalidad se convertirá en una promotora del desarrollo de sus comunidades, y las Asambleas Cantonales tendrán la potestad de expedir ordenanzas de aplicación local obligatoria; si bien esta propuesta

indica que los cantones deben ser el eje principal de la descentralización autonómica, dentro de las competencias no se señala claramente cuáles deben ser.

El Grupo Democracia y Desarrollo Local, no establece exclusividad de competencias, debido a la heterogeneidad en el desarrollo y capacidad de los gobiernos locales, por lo que sugiere que en un primer momento las competencias sean únicamente las que puedan ser asumidas por cada nivel de gobierno, en todo caso señala que la principal competencia del gobierno nacional será el de establecer políticas nacionales orientadas al desarrollo de las localidades, estas políticas se establecen a través de un Plan Nacional de Desarrollo Económico. El Gobierno Provincial tiene competencia de ser un ente planificador del desarrollo provincial, y el gobierno local será quien se preocupe del desarrollo sustentable a través de la participación social y ciudadana.

El Movimiento Fuerza Ecuador, señala que una vez que los cantones y provincias cuenten con los recursos necesarios, deben encargarse de construir y mantener la infraestructura básica y administrar los servicios para atender a las comunidades en un marco de descentralización profunda. Desde esta óptica, el Movimiento establece una serie de competencias y atribuciones a los tres niveles de gobierno: Nacional, Provincial y Cantonal, los mismos que los determina de manera clara y precisa, respetando aspectos de funciones y atribuciones que competen al gobierno nacional, como Seguridad Interna y Externa, política exterior y de relaciones internacionales, política de endeudamiento, legislación e interpretación de la Constitución de la República, Contraloría etc., y señala competencias claras y específicas que deben cumplir el gobierno cantonal y provincial. Esta propuesta de competencias para los diversos niveles de gobierno, me parece la más clara e idónea sin que llegue a

concretar un proceso de autonomías.

Por último la propuesta del CONAM (Régimen de Autonomías Provinciales), plantea una serie de competencias que tendrían los Gobiernos Provinciales Autónomos que las detalla de manera muy generalizada, esta propuesta no menciona, ni señala las competencias que deben asumir los Concejos Municipales, las competencias buscan darle una función protagónica a los Consejos Provinciales en el proceso de Autonomías; Sin embargo, señala que los municipios tendrán la potestad de asumir las competencias que pueda manejar administrativa y económicamente, además de las que por ley le corresponde.

- **En Recursos Económicos:**

En síntesis se podría manifestar que todas las propuestas que se han analizado, tienen como punto central, la de disponer la mayor cantidad de recursos económicos para los gobiernos seccionales autónomos; aunque algunos buscando tal vez privilegiar los intereses a los cuales representan como es el caso de la AME, con respecto a las municipalidades, el cual establece un menú bastante amplio que le permite obtener recursos económicos que van desde una serie de impuestos y tasas de ámbito local hasta retenciones y asignaciones porcentuales de impuestos nacionales, además de las asignaciones establecidas en leyes especiales y demás tributos establecidos en la Constitución y otras leyes, y la participación en el Fondo Tributario Provincial.

El CONCOPE, plantea que, a través del gobierno provincial generará sus propios recursos a través de la creación de tasas, contribuciones

especiales, impuestos al valor comercial de la propiedad rural, transferencia de dominios, sanciones tributarias, retención proporcional de impuestos nacionales, etc., además de los ingresos de leyes especiales y las contempladas en otras leyes, todos estos recursos son recaudados y distribuidos por el gobierno provincial.

La Cámara de Comercio de Quito, es una propuesta conservadora en cuanto a otorgar potestad a los gobiernos seccionales autónomos para que puedan establecer sobrecargas a los impuestos nacionales, o en lo que se refiere a la creación de tasas, contribuciones especiales, no contempla la redistribución de ciertos impuestos como es el IVA, vehículos que sí lo consideran las anteriores propuestas, más bien plantea que todos los recursos deben provenir de una profunda reforma tributaria que permita actualizar las tasas, también se podría establecer un Fondo con el total de cuentas creadas por leyes especiales, cuyos recursos deben servir para inversión y no para gasto corriente.

El Comité Cívico Interinstitucional "Pro Autonomías de Manabí", señala que las recaudaciones de ingresos se hará en forma directa a través de los organismos seccionales. Todos los impuestos nacionales que se recaude dentro de la provincia serán efectuados por el Consejo de Desarrollo Provincial y posteriormente distribuidos en cada cantón en función a parámetros de igualdad y solidaridad.

Los ingresos que perciba el Estado por venta de combustibles, arancelarios, impuestos a la renta y por exportación petrolera deben redistribuirse de acuerdo a ciertos parámetros como es: contribución de la provincia al PIB, número de habitantes y necesidades insatisfechas.

El Grupo Democracia y Desarrollo Local, señala que los recursos económicos de que dispondrán los niveles de gobierno , depende de una reforma tributaria que permita incrementar los recursos financieros y de la asignación oportuna de lo que por leyes especiales corresponda a los gobiernos seccionales autónomos.

El Movimiento Fuerza Ecuador, señala que a medida que los gobiernos seccionales autónomos tengan mayor autonomía político-económica, podrán determinar sus propias rentas a través de ordenanzas creados por medio de la legislación provincial, estableciendo sobrecargas a los impuestos nacionales, ingresos por la concesión de algún proyecto especial, además de contar con leyes especiales, un porcentaje por la recaudación de impuestos nacionales alimentará una canasta tributaria para ser distribuida especialmente a los cantones con sus necesidades básicas insatisfechas.

Por otra parte plantea la creación de un Fondo de Compensación Provincial con parte de los recursos de la canasta tributaria, más un porcentaje que provenga de la explotación de recursos naturales por parte del Estado, el mismo que servirá para que se distribuya a provincias y cantones más pobres. Adicionalmente, para que no exista despilfarro de recursos se establece que no se destine más allá del 12% para gasto corriente de los gobiernos seccionales autónomos, esta es una forma de que se destine más recursos en obras.

La propuesta del Anteproyecto del CONAM, señala que el Ejecutivo provincial tiene a cargo la gestión de sus propios tributos, procurando mejorar la calidad del gasto y controlar el endeudamiento. El gobierno provincial autónomo a través de su parlamento puede establecer tasas, sobretasas, contribuciones especiales , etc., todos los recursos el

Ejecutivo Provincial lo redistribuirá a nivel cantonal, bajo principios de equidad y solidaridad.

El Ejecutivo Provincial tiene potestad y control de toda la política tributaria en la provincia, restándole ámbito de acción y gestión a los municipios. Serán también ingresos de las provincias o gobiernos autónomos todas las asignaciones de leyes especiales que le sean transferidos del Estado y los demás que contemplen otras leyes.

- **Conclusión Preliminar:**

Si bien todas las propuestas exponen planteamientos valederos para propiciar un cambio en el modelo administrativo, económico y político del Estado, algunos a través de la creación de parlamentos provinciales, consejos de desarrollo, o a través de otorgar niveles de autonomías, etc., sea cual fueren las propuestas, estas exigen de serias reformas constitucionales que permitan dejar atrás un modelo centralizado en crisis.

De la serie de propuestas analizadas, el planteamiento del Movimiento Fuerza Ecuador, parece la más viable, porque un sistema de Autonomías Provinciales, permite involucrar mejor a la sociedad civil a la población ciudadana, en el manejo de sus decisiones dentro de la comunidad y en consecuencia permite establecer una sociedad más equitativa y a una mejor administración de sus recursos.

Además que esta propuesta no modifica el modelo de distribución territorial del Estado Unitario, manteniendo los tres niveles actuales de gobierno, combate de forma directa el problema del centralismo político y administrativo del gobierno nacional actual, buscando a través de la

creación de los gobiernos provinciales autónomos la democratización del poder, ya que se establece un proceso electoral de sus dignidades, con candidatos distritales, con los cuales la población tiene mejor conocimiento, además de que a través de las llamadas Juntas de Vigilancia Ciudadana, se pretende ejercer un mejor control de la administración pública.

Por otra parte, la propuesta considera al municipio eje fundamental del proceso de autonomías, que sin pretender llegar a una municipalización de este proceso, busca que exista un mejor nexo con la provincia, que a través de sus entidades autónomas con directrices propuestas por la sociedad civil puedan coordinar el desarrollo de los cantones.

Los planteamientos en lo que respecta a competencias y atribuciones para los tres niveles de gobierno son claras y precisas, sin pretender que exista duplicidad de funciones y respetando las competencias que tendría el poder nacional, aspectos que no lo explican de manera clara las otras propuestas.

Igual consideración se podría establecer al detallar las fuentes de financiamiento de los municipios y gobiernos provinciales autónomos, la misma que busca una redistribución equitativa de los ingresos.

En todo caso es una propuesta viable que se acomoda un tanto a nuestra cultura y tradición político - social, que es de propender que los municipios sean el eje principal de desarrollo, y esta propuesta busca desarrollar un municipio con capacidad de autogestión y auto financiamiento, constituyéndose en base de la descentralización autonómica y de un gobierno provincial que cumpla la función de

planificador y que coordine el desarrollo de sus cantones. Si un cabildo tiene capacidad de recaudar todos los impuestos que genera la ciudad y parte de esos recursos transformarlos en obras, la gente se sentirá incentivada a pagar sus impuestos.

2.9 Reforma Tributaria para lograr un Estado Descentralizado

Debido a que el actual Sistema Tributario Interno no petrolero del Ecuador, se encuentra integrado por algo más de 50 impuestos que gravan a: los ingresos, al consumo, a la propiedad, a las transacciones y a otras bases impositivas. De ese conjunto de 10 impuestos rinden casi el 97% de la recaudación total y en consecuencia, cuarenta impuestos generan apenas el 3%. Esta enorme cantidad de impuestos a pesar de su bajo rendimiento agobia al contribuyente, entorpece la actividad productiva y encarecen la administración tributaria²⁹. Por consiguiente, una simplificación del sistema tributario con el menor número posible de impuestos, pero que genere un adecuado rendimiento, sustentado en principios de equidad, constituye un imperativo nacional.

Las actuales autoridades económicas del Gobierno del Dr. Gustavo Noboa, han propuesto un paquete de reformas tributarias que pretenden la derogatoria de 40 impuestos nacionales, regionales, provinciales y locales, cuyo objetivo es garantizar el proceso de descentralización y autonomías en el que está interesado el país.

La reforma contempla un alza de 2 o 3 puntos porcentuales en el Impuesto al Valor Agregado (IVA), al pasar de 12 al 14 o 15% a partir del 2001, como una medida que permita compensar los ingresos que deja de

²⁹ RUALES MONCAYO Wilson, Asesor del SRI, Diario El Comercio, pág. A6, 2000-02-20

percibir el Estado por concepto del Impuesto a la Circulación de Capitales (ICC) y de las sobretasas arancelarias que desaparecerán, de acuerdo a lo señalado por el actual Ministro de Economía ³⁰, no se busca crear más impuestos, sino que se sustituye ingresos. Así también se plantea una reducción del impuesto a la renta (IR) del 25% a un 20%, tal vez como medida tendiente a reactivar las actividades productivas, ya que las unidades de producción contarían con mayores recursos que se destinarían a inversiones y al consumo.

La reforma tributaria debe ir acompañada de una reforma fiscal, para viabilizar el modelo de descentralización y autonomías que se están discutiendo, por lo que en primer lugar se hace necesario, identificar cuáles van a ser los impuestos nacionales, cuáles los impuestos locales que van a financiar las actividades de autonomías, qué criterios se adoptarán para constituir el llamado Fondo de Solidaridad, que compensará la falta de ingresos de las provincias con menos recursos económicos. Además qué se va a hacer con la deuda externa y cuáles serían los criterios que se utilizarán para pagarla, bajo un régimen autónómico. Por otra parte hay que aclarar los mecanismos de rendición de cuentas, ante qué autoridad van a rendir cuenta los entes autónómicos, sobre el uso de los fondos y sobre la transparencia de los mismos.

Dentro de las reformas tributarias se plantea un régimen tributario seccional que constaría de 7 impuestos: Impuesto Predial, Impuesto a la Propiedad Rural, Impuestos a las Transferencias de Dominio de la Propiedad, de registro por actos y contratos, a las utilidades en la compra . venta ocasional de inmuebles (plusvalía), a las patentes municipales sobre los activos totales y a los espectáculos públicos.

³⁰ GALLARDO ZAVALA Jorge, Diario el Universo, pág. 4 , 2000-12-20

La reforma define al ámbito de las funciones del Gobierno Central, de los organismos municipales y provinciales. Circunscribe el ámbito de acción de las Municipalidades a satisfacer necesidades urbanas y por lo tanto se prevé como su ámbito de tributación el que se relaciona con la propiedad urbana. Las Prefecturas o los organismos que se determinen tras la descentralización, se dedicarán a obras y servicios relacionados con el desarrollo rural; por lo que la tributación estará vinculada con la propiedad rural.

El proyecto de reforma, amparado en investigaciones en varias ciudades plantea, que los nuevos avalúos que constaren en los catastros, deberán ser a precios de mercado, dado que los actuales reflejan apenas la centésima parte del valor real, constituyéndose en factor distorsionador de la economía. Así por ejemplo se prevé reducir el actual impuesto predial del 11 por mil de su valor catastral municipal, por un 2 o 1 por mil de su valor real, no se mantiene el 11 por mil sobre el valor real por lo oneroso que resultaría y que difícilmente lo podrían pagar los estratos medios y bajos de la sociedad, el encargado de cobrar este impuesto es la Municipalidad. El impuesto a la propiedad rural también será anual y el encargado de su recaudación será el Consejo Provincial.

El Impuesto a las Transferencias de Dominio de la Propiedad, cuya tarifa sería de un 0.5% de la base imponible, que será el valor que figure como precio de la transacción en la escritura.

El impuesto por Registro de Actos y Contratos, será administrado por las municipalidades. Tendrá dos tarifas: en los contratos de cuantía determinada, el 0.1% del valor que conste en el contrato; y en los que no

está determinada la cantidad se pagarán dos dólares por cada página que se registra.

En lo referente a Tributos sobre Utilidades que generen las ventas de inmuebles será administrado por Municipios y Consejos Provinciales, dependiendo de si son bienes urbanos o rurales; La tarifa será del 10% sobre el precio vendido.

El impuesto a las Patentes Municipales será anual y su tarifa se establecerá sobre la base del capital con el que opere el establecimiento, el mínimo será de 10 dólares y máximo de 100 dólares.

El impuesto a los Activos Totales, son los que deben pagar empresas o personas naturales con actividades comerciales, industriales y financieros. El municipio lo administra y su tarifa es del 5 por mil anual.

El impuesto a los Espectáculos Públicos tendrán cinco tarifas: los espectáculos en general, el 15% del valor de las entradas; los deportivos 10%; los artísticos 5%; los que beneficien a organizaciones deportivas 5% y los organizados por la Casa de la Cultura y el INNFA el 5%.

El proyecto de Impuesto a los Vehículos, pretende simplificar los mecanismos de cobro y su recaudación formaría parte de un fondo para realizar las compensaciones que exigiría la supresión de los 40 impuestos. El Estado se encargará de cobrar este impuesto y administrado a través del S.R.I.

La base imponible del vehículo será el avalúo que conste en la base de datos del S.R.I y estará determinado en base a los precios de venta al público, incluido los impuestos que deberán presentar los fabricantes e importadores de vehículos hasta el 15 de diciembre del año anterior. Para automotores de años anteriores, se tomará como base al valor del último modelo, del que se deducirá la depreciación anual del 10%. El valor no podrá ser menor del 10% del precio del carro ultimo modelo.

Se considera que es indispensable sustentar los procesos de descentralización y autonomías, mediante un sistema tributario que permita a los organismos del régimen seccional autónomo generar los recursos suficientes para el financiamiento de obras y servicios que deben proveer a la comunidad. Esto sin perjuicio de los recursos que debe entregar el gobierno nacional para financiar las competencias que le sean trasladadas.

Para favorecer estos procesos, es que justamente se introdujeron modificaciones a aquellos impuestos que por su naturaleza y característica debe ser manejada por el nivel local (cantonal y provincial) y que obviamente financian sus respectivos presupuestos, y dentro de esta canasta de tributos existen determinados impuestos que por su estructura legal y en especial por lo elevado de sus tarifas producen distorsiones en la economía ecuatoriana. Este sería el caso de los valores de la propiedad urbana y rural que constaban en los catastros oficiales, en muchos casos no llegaba ni a la centésima parte de su valor real, debido al hecho de que dichos impuestos eran extremadamente altos y aplicarlos sobre el valor real significarían tributos casi impagables, especialmente para estratos de la población de ingresos medios y bajos que son la mayoría.

Esta situación determinó que muchas veces las escrituras de transferencias de propiedad constan valores irrisorios conllevando a graves conflictos entre compradores y vendedores, para evitar estos eventos se reformó los impuestos a la propiedad urbana y rural, disminuyendo ostensiblemente su porcentaje, pero en cambio ahora se lo aplica al valor comercial del predio urbano y rural; sin embargo, pese a la disminución en el valor porcentual, trae consigo que las recaudaciones por este concepto tiendan a ser mejor, ya que el hecho que se cobre sobre un valor comercial del predio justifica ostensiblemente la reforma y permite que los municipios y consejos provinciales dispongan de recursos.

Todos los cambios propuestos al régimen tributario seccional, traería consigo beneficios económicos para los organismos seccionales, lo que permitiría una programación presupuestaria más real.

La Reforma Tributaria lo que busca es sincerar estos tributos, y en especial los impuestos a la propiedad, esta reforma también permite mejorar el sistema impositivo, convirtiéndose en herramienta para el desarrollo local y nacional del país.

2.10 Estudio de algunas estadísticas básicas que orientan el proceso de Autonomías.

Un aspecto central que se ha discutido o polemizado mucho en el debate de las Autonomías Provinciales, ha sido el hecho de responder a inquietudes como ¿Cuáles serían las fuentes de financiamiento que se les podría asignar a cada nivel de gobierno para su adecuado funcionamiento? Y otra inquietud que existe es ¿Cómo evitar que la asignación de recursos fiscales a estos niveles de gobierno ponga en peligro la capacidad del gobierno central para determinar políticas de

estabilización macroeconómica y distribución territorial del ingreso nacional?.

La necesidad de responder a estas inquietudes, conduce al reconocimiento de un espectro diverso de costos asociados a un proceso de autonomías, según se asignen las fuentes de financiamiento a los gobiernos seccionales autónomos, en función a arreglos institucionales que lleguen con el gobierno nacional; en cuanto a objetivos de eficiencia económica y administrativa, de equidad social y territorial, transparencia en la gestión pública, etc. el logro de estos objetivos debe traducirse en medios que permitan financiar los niveles de gobierno, que pueden ir desde mecanismos de orden fiscal, hasta las convencionales transferencias del gobierno central.

Por tanto es importante conocer la capacidad de autofinanciamiento que actualmente puedan tener las provincias y en que medida dependen del Estado . Para esto se hace necesario conocer la realidad de ingresos y gastos del gobierno a nivel provincial, pero primeramente sería importante analizar brevemente cuál fue la situación financiera del Presupuesto General del Estado en el 2000; el resto de información es al año 1999 porque es la última información procesada que he podido obtener de organismos del gobierno central (Ministerio de Economía y Finanzas y Banco del Estado).

- **Situación Financiera del Presupuesto General del Estado**

Es conocido que el Presupuesto, se financia con recursos ordinarios y extraordinarios, los primeros constituidos por Ingresos Corrientes

Tributarios y No Tributarios; y los extraordinarios conformados básicamente por la utilización de créditos públicos internos y externos; por tanto la disponibilidad de estos recursos permiten a un gobierno atender los programas de desarrollo en diversas áreas. En el Cuadro No. 1, se puede clarificar la Situación Financiera del Gobierno Central, tomando como base la Caja Fiscal.

Cuadro No. 1
Situación Financiera del Gobierno Central (Año 2000)
(millones de dólares)

I Ingresos Corrientes y Capital		3.121,8
Petroleros		1.252,9
No Petroleros		1.868,9
A las Importaciones	215,9	
A la Renta	282,8	
Circulación de Capitales	163,7	
IVA	823,4	
ICE	74,6	
Otros	308,5	
II Egresos del Presupuesto		3.134,7
Servicios Generales	1.072,0	
Educación y Cultura	401,0	
Salud y Desarrollo Comunal	141,6	
Desarrollo Agropecuario	147,9	
Transporte y Comunicaciones	213,0	
Otros	330,8	
Servicio de la Deuda (intereses)	828,4	
III Déficit o Superávit de Caja		-12,9
IV Financiamiento del Déficit o disposición de Superávit		12,9
Financiamiento Externo Neto	210,9	
Financiamiento Interno Neto	115,2	
Variación de Saldo de Caja	-313,2	

Fuente: Información Estadística Mensual, de marzo del 2001,
Del Banco Central del Ecuador.
Elaboración: Autora

En función del Cuadro No. 1, se observa que dentro del total de Ingresos Corrientes del Presupuesto, los ingresos no petroleros son los de mayor aportación con un 59.8%, estos ingresos provienen básicamente de la serie de impuestos y tributos que gravan la actividad económica.

Los ingresos petroleros en su conjunto aportan con un 40.1% al monto global de los ingresos corrientes, constituyéndose en la segunda fuente de ingresos que alimenta al fisco.

En lo que se refiere a los Egresos o gastos del Presupuesto del Estado, se puede indicar que ante la falta de ahorro público, para canalizarlo en obras de inversión, la mayor parte de los egresos se destinan a financiar gastos corrientes de corta duración y sirven para robustecer la administración pública como son: servicios generales, educación, salud, desarrollo agropecuario y transporte cuyo monto en su conjunto absorbieron el 63,0% del total de egresos presupuestarios, seguido por el rubro destinado al pago del servicio de la deuda (intereses internos y externos), en un 26.4%, deduciéndose que el 10.6% restante corresponde a gastos imprevistos que se dan en todo ejercicio económico.

En cuanto al déficit o superávit de Caja, se puede señalar que en el año 2000, se presentó un déficit presupuestario de 12.9 millones de

dólares, cuyo financiamiento como es de costumbre se recurre al endeudamiento proveniente básicamente del exterior y al endeudamiento público, a través de la emisión de bonos y certificados de tesorería.

Como se puede ver, el Estado normalmente, siempre ha gastado más de lo que ha recaudado, recurriendo al consabido endeudamiento externo y al endeudamiento público, a través de la emisión de bonos y certificados de tesorería para obtener recursos , que de manera lógica deberían ser invertidos en áreas de desarrollo económico que no están siendo atendidas, especialmente dentro de un proceso de descentralización autonómica, en el cual casi todas las provincias necesitan apoyo en procesos productivos, pero que lamentablemente se destinan a financiar el pago del servicio de la deuda, en gastos corrientes del abultado aparato burocrático y una pequeña parte obras de inversión.

Actualmente, como nuestra economía está en un sistema de dolarización, el Estado no puede emitir dinero inorgánico, por lo que se está buscando reformar la política tributaria para recaudar ingresos y cubrir las brechas fiscales.

- **Rendimientos Tributarios en las Provincias**

Se podría considerar el nivel de recaudaciones tributarias, como una especie de termómetro que nos indica el dinamismo económico de las provincias y de alguna manera orientaría el proceso de autonomía en un sentido más realista.

Al igual que lo han efectuado algunos investigadores sociales, cuando han analizado cifras tributarias, se ha buscado diferenciar ciertos tributos que podrían tener carácter nacional, esto significa que a pesar de que se

generó en determinado lugar del país o provincia, los agentes económicos que dieron origen, tienen su lugar de residencia principal en otras provincias, como por ejemplo los impuestos a las importaciones, multas e intereses tributarios; otros ingresos se los separa dentro del total de Ingresos Tributarios, para que estos recursos tengan un destino nacional en función a las necesidades de la provincia, y se ha considerado el impuesto a la renta, valor agregado, consumos especiales y a los vehículos motorizados.

Los datos se los presenta, sin muchos ajustes, se los ha procesado tratando de hacerlo con la mayor objetividad, aunque en la realidad hay tributos como el IVA e ICE en que, lo declarado en una provincia no es necesariamente lo que generan sus actores económicos que están domiciliados en ese lugar, porque muchas veces el consumidor final que es el que en definitiva paga este tributo puede estar en cualquier lugar del país; sin embargo, la recaudación se la hace en el domicilio principal del agente de retención. En el Cuadro No. 2, se presentan las recaudaciones de impuestos nacionales, que se recaudó a nivel provincial durante el año 1999.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Nacionales a nivel Provincial (1999)

PROVINCIAS	IMPUESTOS				Sub Total	%	Percápita **	Sub.T / Total	
	RENTA	IVA	ICE	VEHICULO					%
Carchi	58.8	155.8	0.02	243.28	457.9	0.08	2.77	2.62	
Imbabura	166.3	688.1	35.97	441.11	13,331.50	0.22	4.09	72.14	
Pichincha	55,358.10	258,207.30	47,337.11	7923.28	368,825.70	63.69	153.05	80.58	
Cotopaxi	87.5	366.2	0.01	173.9	627.6	0.10	2.07	86.09	
Tungurahua	1,055.00	4,426.70	211.26	644.44	6.337.3	1.09	14.37	76.56	
Bolívar	44.3	40.2	6.3	63.55	154.4	0.02	0.84	64.16	
Chimborazo	111.7	418	0.51	288.31	818.6	0.14	1.94	85.21	
Cañar	57.7	179.2	0	360.83	597.8	0.10	2.78	90.70	
Azuay	3,169.30	14,892.20	1,487.30	1,237.30	20.786.1	3.59	33.67	79.43	
Loja	188.2	794.7	18.78	298.48	1,300.20	0.22	3.05	73.78	
Esmeraldas	242.4	505.1	0.07	97.57	845.1	0.14	2.07	2.19	
Manabí	1,28.0	3,860.00	232.86	709.75	6,086.60	1.05	4.87	49.61	
Los Ríos	90.8	267.5	20.19	310.69	689.2	0.01	1.05	93.00	
Guayas	29,242.90	108,401.00	23,318.87	6,403.25	167,366.00	28.90	50.05	49.68	
El Oro	271.7	809.4	41.21	611.82	1,734.10	0.29	3.15	11.94	
Sucumbíos	43.4	49.6	0	43.79	336.9	0.06	2.41	96.05	
Orellana	-	-	-	-	-	-	-	-	
Napo	87.4	63.7	0.07	52.64	203.8	0.03	1.31	94.40	
Pastaza	38.5	117.8	0	36.33	192.7	0.03	0.31	95.00	
M. Santiago	24	133.7	0	18.92	176.7	0.03	1.26	95.27	
Z. Chinchipe	12.6	79.5	0.09	22.49	114.7	0.02	1.44	96.84	
Galápagos	33.3	75	0	3.19	111.5	0.02	6.88	96.25	
TOTAL	91,667.80	394,730.90	72,710.65	19,984.98	579,094.40	100.00			

Conversión promedio del dólar: 11.548 sucres

* No se considera IVA ni ICE a las Importaciones

** Relacionando el Subtotal con la Población Proyectada a 1999

Fuente: Servicio de Rentas Interna, 1999

Elaboración: Autora

se determina que el IVA representó el 68.1% almente se recauda en las provincias y el 49% del total de ingresos que ingresan al fisco por concepto de recaudaciones tributarias no petroleras. El Impuesto a la Renta, representó el 15.8%, el ICE el 12.5% y los impuestos a los vehículos motorizados el 3.4% de los impuestos que se recaudan en las provincias; sin considerar los impuestos del IVA e ICE a las importaciones, por cuanto no necesariamente se quedan en esas provincias, tal es el caso de las Provincias de Esmeraldas y Carchi cuyas recaudaciones se reducen en un 97% del total, lo cual demuestra que estas provincias son de tránsito de mercaderías importadas y que sus actividades productivas internas no están generando tributos al fisco, agravado por un alto grado de evasión por ser provincias fronterizas.

En el caso de la provincia de El Oro, la no consideración de los tributos a las importaciones reducen en un 11% del total; Guayas y Manabí en alrededor de un 40%.

Por otra parte en Pichincha y Guayas se recaudan el 92% del total de impuestos del país (sin considerar las importaciones); en Pichincha recauda el 63,6% y Guayas el 28.9 %, diferencia que se debería básicamente a que en Pichincha tributan la mayor parte de empresas comercializadoras de combustibles y también por que existe una mayor formalidad en las actividades productivas; en cambio, en Guayas si bien existe gran dinamismo empresarial, industrial y comercial; sin embargo, existe tal vez mayor evasión tributaria debido a la informalidad de gran parte de su comercio.

Azuay aporta con el 3.6%, Tungurahua el 1%; el resto de provincias tienen recaudaciones poco significativas que no llegan ni al 0.5% del monto global de tributos, debido en algunos casos a la ausencia casi total de industrias y comercios importantes (Amazonía) y en las provincias de El Oro, Esmeraldas y Los Ríos que tienen una mejor infraestructura vial, comercial, industrial, el aporte tributario generado por su actividad económica es bajo, ya sea porque la declaración la hacen en otra provincia, o por la poca cultura tributaria de sus

de que su economía agrícola y comercial tiene los niveles de pobreza de sus poblaciones.

Los factores señalados anteriormente, se reflejan en la tributación per cápita provincial; así Pichincha aporta con 153 dólares por habitante, de lejos le sigue Guayas con 50 dólares, Azuay con 33.7 y Tungurahua con 14 dólares, otras provincias aportan entre 1 y 5 dólares per cápita, siendo las provincias que menos aportan son Bolívar con 84 centavos y Pastaza con 31 centavos por habitante.

En función a estas cifras, se puede señalar que solo dos provincias (Pichincha y Guayas), concentran la actividad productiva que genera tributos al fisco y demuestran un dinamismo económico, en una posición distante estarían Azuay y Tungurahua, el resto de provincias carecen de empresas comerciales, industriales, financieras, lo que determina su poco desarrollo.

- **Transferencias del Gobierno a Municipios**

Cabe indicar que las fuentes de financiamiento de las entidades seccionales autónomas provienen básicamente de los ingresos tributarios y no tributarios que en función a las leyes que les faculta pueden provenir del patrimonio de estas entidades o del uso o arrendamiento de sus bienes, impuestos, tasas, etc.; y también constituye fuente de financiamiento las transferencias del Estado y préstamos a que puedan acceder.

En el Cuadro No. 3 se presenta la información correspondiente a los Ingresos que tuvieron los Municipios durante el año 1999, ya sea por transferencias del Estado y por los Ingresos generados por autogestión y los índices de Dependencia y Autonomía.

Cuadro No. 3
Transferencias del Gobierno a los Municipios e Ingresos de
Autogestión
(En Miles de Dólares)
Año 1999

MUNICIPIOS	INGRESOS PROPIOS	INGRESOS TESORERIA	INGRESO PERCAPITA	TOTAL INGRESOS	INDICE DEPEND	INDICE DE AUTONOMIA
			1			
Azuay	5,323	10,857	17.60	16,180	67.10	32.90
Bolívar	486	5,758	31.60	6,244	92.21	7.79
Cañar	965	4,354	20.26	5,319	81.86	18.14
Carchi	980	4,724	28.61	5,705	82.82	17.18
Cotopaxi	1,200	5,322	17.61	6,522	81.60	18.40
Chimborazo	2,556	10,080	23.84	12,636	79.77	20.23
El Oro	2,989	10,525	19.20	13,514	77.88	22.12
Esmeraldas	797	7,626	18.71	8,423	90.54	9.46
Guayas	54,355	48,790	14.57	103,145	47.30	52.70
Imbabura	2,217	5,301	16.28	7,518	70.51	29.49
Loja	2,954	7,645	17.96	10,599	72.13	27.87
Los Ríos	1,578	11,675	17.90	13,253	88.10	11.90
Manabí	3,094	21,012	16.80	24,106	87.17	12.83
Morona S.	590	3,459	24.70	4,050	85.42	14.58
Napo	308	1,925	12.39	2,233	86.21	13.79
Pastaza	420	1,388	2.29	1,808	76.79	23.21
Pichincha	33,598	44,333	18.40	77,931	56.89	43.11
Tungurahua	3,748	7,333	16.63	11,081	66.18	33.82
Zamora Ch.	348	2,402	23.90	2,751	87.33	12.67
Galápagos	265	686	42.40	951	72.12	27.88
Sucumbíos	794	3,246	23.28	4,039	80.35	19.65
Orellana	321	1,800	24.13	2,120	84.88	15.12
Total	119,886	220,242		340,129		

Elaboración: Autora

De lo que se observa en el Cuadro No. 3, todos los Municipios a nivel provincial tienen un alto nivel de dependencia de las asignaciones del Gobierno Central, unos más que otros, y los menos dependientes son los de las provincias del Guayas con un 47.3% y Pichincha con un 56.8%, esto significaría que los municipios de estas provincias tendrían un grado de autosuficiencia u autonomía de alrededor del 52,7% y 43.11% respectivamente con relación a las asignaciones del Estado.

En Azuay y Tungurahua, sus municipios dependen en un 67.1% y 66.1% respectivamente, por lo que su grado de autonomía es menor 32.9% y 33.8% ; los demás municipios su grado de dependencia está en alrededor del 70 al 86%, a excepción de Bolívar y Esmeraldas que dependen en un 92.2% y 90.5% respectivamente.

En términos per cápita, los municipios que menos recursos reciben son los de las Provincias de Pastaza con 2.29 dólares por habitante y Napo con 12.3 dólares.

- **Transferencias del Gobierno a los Consejos Provinciales**

En el Cuadro No. 4 constan los valores transferidos por el Gobierno Central a los Consejos Provinciales durante el año 1999 y los ingresos que generaron por autogestión:

Cuadro No. 4

**Gobierno a los Consejos Provinciales
e Ingresos de Autogestión
(En Dólares)
Año 1999**

CONSEJOS PROVINC.	INGRESOS PROPIOS A	INGRESOS TESORERIA (1) b	TOTAL INGRESOS C = a + b	INDICE DEPEND. (b/c)*100	INDICE DE AUTONOM. (a/c)*100
Azuay	363,038	3,875,704	4,238,742	91.44	8.56
Bolívar	17,537	2,073,438	2,090,975	99.16	0.84
Cañar	293,751	1,784,688	2,078,439	85.87	14.13
Carchi	47,683	1,744,124	1,791,807	97.34	2.66
Cotopaxi	144,900	2,327,373	2,472,273	94.14	5.86
Chimborazo	466,791	4,231,008	4,697,799	90.06	9.94
El Oro	331,721	3,826,172	4,157,893	92.02	7.98
Esmeraldas	16,619	3,569,515	3,586,134	99.54	0.46
Guayas	1,499,667	19,528,031	21,027,698	92.87	7.13
Imbabura	367,050	2,282,215	2,649,265	86.15	13.85
Loja	132,216	3,116,490	3,248,706	95.93	4.07
Los Ríos	83,352	4,784,571	4,867,923	98.29	1.71
Manabí	258,982	9,750,044	10,009,026	97.41	2.59
Morona S.	229,582	2,072,242	2,301,824	90.03	9.97
Napo	59,103	1,197,125	1,256,228	95.30	4.70
Pastaza	169,524	1,513,371	1,682,895	89.93	10.07
Pichincha	2,288,632	12,569,289	14,857,921	84.60	15.40
Tungurahua	239,393	2,940,260	3,179,653	92.47	7.53
Zamora Ch.	118,386	1,541,205	1,659,591	92.87	7.13
Galápagos	60,400	581,493	641,893	90.59	9.41
Sucumbíos	113,053	1,856,973	1,970,026	94.26	5.74
Orellana	182	1,426,784	1,426,966	99.99	0.01
Total	7,301,562	88,592,116	95,893,678		

Cotización del dólar: 11.548 sucres promedio

1 Ingresos que reciben los Consejos Provinciales del Gobierno Central

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas y Banco del
Estado

Elaboración: Autora

A nivel de Consejos Provinciales, la dependencia que éstos tienen con respecto a las asignaciones del gobierno central es casi total, es decir que casi todos sobrepasan el 90% de dependencia de las asignaciones totales; la dependencia es aún mayor que la de las municipalidades, por tanto el grado de autonomía o autosuficiencia es mínima, debido al poco margen de acción que

o financieramente los Consejos Provinciales, que a través del proceso de descentralización autonómica se busque fortalecer a estos entes seccionales y de su capacidad de autogestión.

- **Transferencias Consolidadas a Gobiernos Seccionales**

En el Cuadro No. 5, constan los valores totales que recibieron y generaron los Consejos Provinciales y Concejos Municipales durante el año 1999.

Cuadro No. 5

Transferencias Consolidadas a Gobiernos Seccionales

E Ingresos por Autogestión

Miles de dólares

Año 1999

CONSEJOS PROVINC. Y MUNICIPALES	TOTAL TRANSFEREN.	TOTAL INGRESOS PROPIOS (1)	POBLACION 1999	TRANSF. PERCAP.	INDICE DE DEPEND.	INDICE DE AUTONOM.
Azuay	14,732.86	5,686.00	617,247	23.87	72.15	27.85
Bolívar	7,831.16	503.87	182,035	43.02	93.95	6.05
Cañar	6,138.65	1,258.81	214,820	28.57	82.98	17.02
Carchi	6,468.40	1,028.01	165,132	39.17	86.28	13.72

Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features

			00	302,177	25.31	85.04	14.96
			48	422,676	33.86	82.56	17.44
			09	548,121	26.18	81.20	18.80
Esmeraldas	11,195.67	813.14		407,555	27.47	93.22	6.78
Guayas	68,318.07	55,854.39		3,346,804	20.41	55.01	44.98
Imbabura	7,582.92	2,584.20		325,475	23.29	74.58	25.41
Loja	10,761.67	3,086.50		425,490	25.29	77.71	22.29
Los Ríos	16,459.51	1,660.99		652,078	25.24	90.83	9.17
Manabí	30,762.40	3,352.60		1,249,073	24.63	90.17	9.83
Morona S.	5,531.63	820.04		139,531	39.64	87.08	12.92
Napo	3,122.39	366.97		155,375	20.09	89.48	10.52
Pastaza	2,901.80	589.13		605,527	4.79	83.12	16.88
Pichincha	56,901.94	35,886.99		2,409,712	23.61	61.32	38.67
Tungurahua	10,273.67	3,987.42		440,771	23.30	72.03	27.97
Zamora Ch.	3,943.39	466.79		100,281	39.32	89.41	10.58
Galápagos	1,267.52	325.56		16,184	78.31	79.56	20.43
Sucumbíos	5,102.64	906.87		139,371	36.61	84.90	15.10
Orellana	3,226.61	320.76		74,567	43.27	90.95	9.05
Total	308,834.53	127,187.69		12,390,435			

Cotización del dólar: 11.548 sucres promedio

1 Corresponde a Ingresos Propios de Municipios y Consejos Provinciales

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas y Banco del Estado

Elaboración: Autora

De la información que consta en el Cuadro No. 5, se desprende que las transferencias del gobierno central a los Municipios y Consejos Provinciales en 1999 alcanzaron a 308,8 millones de dólares, de los cuales Guayas absorbe el 22% del total de asignaciones, que en términos per cápita representan 20.4 dólares por habitante, Pichincha absorbe el 18.4% del monto global, pero en términos per cápita recibe 23.6 dólares por habitante.

Las asignaciones del gobierno central a las provincias de la Amazonía presentan fluctuaciones entre 20.09 y 43 dólares por habitante, excepto la provincia de Pastaza que recibe únicamente 4.7 dólares por habitante, esto demuestra que con las asignaciones que da el Estado a estas provincias ha sido insuficiente, puesto que sus habitantes tienen un sin número de necesidades básicas insatisfechas con niveles de pobreza y miseria elevados, razón por la cual el Estado debería dedicar mayor esfuerzo y recursos para lograr sacar de la postración económica a estas provincias.

Con respecto a los índices de dependencia que tienen las provincias con respecto a las transferencias del Estado, se observa que todas las provincias tienen un alto grado de dependencia y por tanto poco margen para desenvolverse en un sistema de autonomías.

Si bien entre Guayas y Pichincha concentran el 40.5 del total de las asignaciones del Estado; sin embargo, debido a su alto número poblacional, en términos per cápita estaría alrededor de la media nacional que sería de 28 dólares por habitante, por lo que se hace necesaria una política que oriente los recursos de manera eficiente en función a parámetros como población, necesidades insatisfechas, incentivos a la producción en provincias menos desarrolladas, los mismos que de alguna manera compensen las desigualdades entre las provincias.

- **Relación entre Recaudación Tributaria y Transferencias a nivel Provincial**

El Cuadro No. 6, muestra las recaudaciones tributarias que se generan en cada provincia y la relación que tienen las provincias entre tributos y las transferencias efectuadas por el Gobierno Nacional.

Cuadro No. 6

Relación: Recaudación Tributaria / Transferencias Por Provincias Miles de dólares Año 1999

PROVINCIA	TOTAL TRANSFER.	RECAUDAC. TRIBUT. (1)	RAZON TRIBUTOS / TRANSFER.	TRANSFER. PERCAPITA	TRIBUTOS PERCAPITA
Azuay	14,732.86	20,786.12	1.41	23.87	33.67
Bolívar	7,831.16	154.35	0.02	43.02	0.84
Cañar	6,138.65	597.76	0.10	28.57	2.78
Carchi	6,468.40	457.91	0.07	39.17	2.77
Cotopaxi	7,649.16	627.61	0.08	25.31	2.07
Chimborazo	14,311.47	818.6	0.06	33.86	1.94
El Oro	14,350.99	1,734.12	0.12	26.18	3.15
Esmeraldas	11,195.67	845.09	0.07	27.47	2.07
Guayas	68,318.07	167,365.97	2.40	20.41	50.05
Imbabura	7,582.92	1,331.49	0.17	23.29	4.09
Loja	10,761.67	1,300.17	0.12	25.29	3.05
Los Ríos	16,459.51	689.16	0.04	25.24	1.05
Manabí	30,762.40	6,086.63	0.20	24.63	4.87
Morona S.	5,531.63	176.66	0.03	39.64	1.26
Napo	3,122.39	203.77	0.06	20.09	1.31
Pastaza	2,901.80	192.7	0.06	4.79	0.31
Pichincha	56,901.94	368,825.72	6.48	23.61	153.05
Tungurahua	10,273.67	6,337.30	0.62	23.30	14.37
Zamora Ch.	3,943.39	114.74	0.03	39.32	1.14
Galápagos	1,267.52	111.48	0.09	78.31	6.88
Sucumbíos	5,102.64	336.85	0.07	36.61	2.41
Orellana	3,226.61	-	-	43.27	-
Total	308,834.53	579,094.36			

Cotización del dólar: 11.548 sucres promedio

1 Se considera los tributos de IR, IVA, e ICE internos e Impuesto a los Vehículos Motorizados.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, BEDE,
SRI

Elaboración: Autora

La relación entre las recaudaciones tributarias y las transferencias del gobierno central a las provincias, permite deducir que únicamente las tres

Pichincha, Guayas y Azuay aportan tributos al Estado por las asignaciones que recibieron del Estado durante el año de 1999.

Pichincha por cada dólar que recibió por transferencia aportó con 6.48 dólares; en términos per cápita significa que cada habitante de Pichincha aporta 153 dólares en tributos y recibe 23.6 dólares en asignación, en segundo lugar está Guayas con una aportación al fisco de 2.4 dólares por cada dólar que recibe y en términos per cápita significa que cada habitante de Guayas aporta 50 dólares en tributos y recibe 20.4 dólares por transferencias del Estado; y, en tercer lugar está Azuay con 1.4 dólares de aporte al fisco por cada dólar que recibe y en términos per cápita significa que tributa 33.67 dólares y recibe 23.87 dólares. Esta apreciación tendría su razón lógica en que estas tres provincias son las de mayor dinamismo económico.

Sería de elemental justicia de que estas provincias, especialmente Pichincha y Guayas hagan un mayor aporte de los recursos económicos que generan sus economías para que se destinen a provincias con menos potencial productivo, pero que estos recursos sirvan para reactivar sus aparatos productivos y no para que se consuman en gastos corrientes.

Continuando con la interpretación del Cuadro No. 6, se observa que la mayoría de las provincias del país no llegan a 20 centavos de aportación al fisco por cada dólar que reciben del gobierno. En fin estas cifras reflejan las grandes disparidades que existen en las provincias del país, mientras que aparentemente las provincias de Pichincha, Guayas y Azuay podrían ser autosuficientes dentro de un sistema de autonomías, el resto presentan una insuficiencia estructural para generar procesos productivos dinámicos.

Bajo este contexto, un proceso de autonomías implicaría que casi todas las provincias den un giro de 360 grados en busca de ser más competitivas y eficientes, pero obviamente este paso debe darse de manera pausada, con la

id y de organismos internacionales, para que
apacidades y potencialidades que poseen las
provincias, el Estado debe propiciar estos cambios a través de una real
descentralización, apoyando financiera y tecnológicamente, desarrollando la
infraestructura necesaria para fomentar la producción para que poco a poco las
provincias sean autosuficientes y menos dependientes de los recursos del
Estado.

CAPITULO III

LAS AUTONOMIAS CONSTITUYEN AMENAZAS U OPORTUNIDADES PARA LOGRAR UN PODER NACIONAL MAS DEMOCRATICO E INTEGRADOR

La mayor parte de la sociedad en su conjunto, considera que uno de los aspectos principales para inducir a una reforma del Estado, bajo intereses democráticos, constituyen los procesos de descentralización, proceso que está presente en los países latinoamericanos, que han buscado distribuir y asignar competencias y facultades para desconcentrar la carga administrativa de obligaciones y demandas que pesan sobre el Estado; sin embargo, pocas han sido las experiencias donde se descentralizaron competencias, facultades y recursos para el ejercicio de poderes locales, regionales o territoriales.

Por tanto sería lógico pensar, que surjan ciertas formas o niveles de autonomías que se tornen en necesidades reales, no solo desde el punto de vista de mejorar y modernizar la administración del Estado, sino fundamentalmente para democratizar el uso del poder y garantizar nuevas formas de representación y participación ciudadana, en el ejercicio de las distintas formas en que el gobierno debe coexistir a nivel de organización territorial.

Hay que señalar, que las posibilidades de construir formas de autonomías, jurisdicción y competencias que garanticen el desarrollo de formas de democracia a nivel local, comunitario, étnico, regional, depende de la viabilidad y mecanismos de articulación y complementariedad que se definan para los distintos escenarios e instancias y por otra parte, dependen de las posibilidades

similen proactivamente sus nuevas facultades a sus ritmos y tiempos, al desarrollo de capacidades y aptitudes necesarios para su ejercicio.

Para algunos analistas sociales, a las autonomías las consideran como una amenaza en la democratización del Poder del Estado, que incluso puede llevar a la desintegración del país. Así por ejemplo para el Doctor Fabián Corral³¹, si bien comparte la idea de que exista una descentralización de los poderes del Estado, a nivel de localidades o provincias, y un cierto grado de descentralización administrativa y económica en función a lo que prescribe la Constitución (Art. 225, 226), sin embargo no comparte la idea de una descentralización territorial del Poder Nacional (autonomías regionales o locales), por cuanto éstas podrían constituirse en una forma de consolidar feudos de poder a través del caciquismo y populismo político de ciertos partidos que mantienen predomios en las regiones del país, aspectos que podrían llevar a fraccionamientos y rupturas del Poder Nacional.

Este pensamiento parece lógico y sería la principal amenaza que deviene de un proceso de autonomías, por cuanto es pensada y ejercida desde intereses y realidades unilaterales, esto es que a través de prácticas autonómicas se busquen privilegios o beneficios particulares clientelares o de cacicazgos locales.

Pero también las autonomías pueden constituirse en oportunidades, cuando estos aspectos políticos logran articular las necesidades e intereses específicos (regional, local, territorial, étnicos, etc.) con los contextos nacionales o globales, es una oportunidad de democratizar el Poder Nacional y esta sería su principal incidencia, cuando surge de intereses comunes para tejer una red anudada social, económica y territorialmente, permitiendo valorar la existencia y presencia de lo local o regional, significa renunciar a desarrollar la propia voluntad de poder que llevaría a la negación o asimilación del otro

³¹ CORRAL Fabián, El Comercio, 2000-09-17, pág. B6

al en autonomía se ejercita en la capacidad de que los entes locales o provinciales puedan adaptar sus propias determinaciones en cuanto a planear, construir, consolidar procesos productivos de su propia realidad social y económica, permitiendo que los beneficios económicos que surge del ejercicio autónomo de los organismos seccionales de destinen a su propio desarrollo.

3. REGIONALISMO POLITICO

Las autonomías o descentralización profunda, es un proceso que se origina como producto de la realidad socioeconómica, política, cultural, de modernización del Estado y la sociedad, proceso que es incluyente e implicadora, por cuanto conlleva a la ciudadanía a hacerla actuar como partícipe de un proyecto de transformación que al buscar reestructurar el poder tradicional y centralista, inevitablemente enfrenta bloqueos y resistencias.

Como todo proceso de cambio de poder, debe enfrentar a fuerzas que resisten y se organizan frente a las fuerzas que la impulsan o promueven. Por tanto estas operan como dinamizadoras o como obstáculos dentro de este proceso, por tanto hay que distinguirlas.

El actual proceso descentralizador ha salido de la expedición de una ley que más busca una desconcentración que otra cosa, la misma que enfrenta bloqueos y mediaciones y que el Doctor Lautaro Ojeda les denomina "cuellos de botella de la descentralización" que van desde bloqueos institucionales, legales y de capacitación. Pero a más de estos existen otros como el regionalismo político, que se manifiesta a través de intereses políticos y seudonacionales de partidos regionales de Quito y Guayaquil. La Democracia

ocrática, (ID) partidos regionales serranos, los posición ni concepciones definidas y claras con respecto al centralismo y descentralización, así por ejemplo se podría mencionar al Dr. José Bolívar Castillo (Alcalde de Loja) del partido Democracia Popular, el mismo que no lo tomaron en cuenta, bloqueado reprimido y expulsado de esa tienda política por sostener posiciones anticentristas. El Doctor Rodrigo Borja Cevallos no presenta una posición clara con respecto a la descentralización y más aún es contrario a las autonomías regionales ³².

El Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), es una versión caudillista y regional de la costa, poco o nada dice sobre la descentralización y solo ha tenido posturas independentistas desde que su "Jefe Supremo" fue separado de la Presidencia de la República, El Partido Social Cristiano (PSC), partido costeño también solo ha producido una tibia ley de desconcentración de recursos del Estado (Ley del 15% para gobiernos seccionales) y un "apoyo forzado" al Proyecto de Autonomías Provinciales propuesto por el Movimiento Fuerza Ecuador; debido más a presiones de la sociedad guayaquileña; incluso los maestros de la UNE, cautiva del MPD, han tenido un silencio permanente respecto al centralismo y la descentralización.

Estos serían ejemplos, que permiten deducir una cierta dificultad de esas tiendas políticas regionales que viven siempre con pretensiones de incidencia nacional, pero que a través de una descentralización democrática y plural los anclaría en el fatal localismo electoral que pretenden superar y que no pueden, porque carecen de un proyecto nacional y que no reconocen que este es un país plural y diverso en los social, cultural y étnico.

El Doctor Fabián Corral ³³ analista político, señala que el sistema político y electoral del país responde a una "matriz" populista caciquista y regional, ahí radica su gran defecto y fracaso del sistema de partidos políticos y termina señalando, que el poder central pese a sus múltiples y discutidos defectos, ha

³² Diario Ultimas Noticias, 09-11-2000

³³ CORRAL Fabián, "Descentralización entre el Servicio a la Gente y el Poder de las Regiones", artículo publicado en el libro Descentralización de Francisco Muñoz, 1999

partidos y los caciques a promover un discurso
nacionales y gremiales.

De las afirmaciones del analista se desprende un geocentrismo que ya no es viable ni posible, denotando un cierto rezago histórico frente a procesos como: globalización, modernización estatal, democratización, necesarios para establecer una nueva condición de ciudadanía, pero por otra parte este proceso de autonomías, permite a determinados círculos de poder estar más cerca de los círculos de decisión y controlar la creación clientelar de caudillos y "dueños de pueblos" que buscan desviar hacia sus intereses, todas las energías sociales de participación y crecimiento ciudadano que necesitan las autonomías; aunque no todos tienen el interés de conducirlo a destino cierto y en el marco de un amplio espectro democratizador.

Por otro lado se piensa que la vía municipal es el mejor y único camino que viabiliza la descentralización, lo cual no sería del todo cierto, si bien es uno de los caminos fundamentales no se lo debe considerar como único porque se corre el riesgo de municipalizar un proceso que busca un mejoramiento de la calidad, acción y participación ciudadana.

Sin embargo, esta vía ha sido validada y acogida por los principales partidos políticos como la DP, ID, PRE y PSC, como una forma de seguir manteniendo el control cautivo de sus electores, que a través de esta vía buscan seguir disfrutando del 15% que transfieren a los gobiernos seccionales; si hacen algo de obra pública continúan controlando y sometiendo a sus electores. Además de que existe un excesivo número de ellos, 215, que en sí generan dificultades de organización como espacio de gestión administrativa y política.

De hecho, no se discute que constituyen un mecanismo necesario para descentralizar. Pero por la precariedad en la que vive la ciudadanía en la mayoría de las localidades, son muy vulnerables social, cultural y políticamente. Los Municipios son instancias de gobierno de poder local, pero no lo serían tanto cuando sobre ellos hay una red de bloqueos o distorsiones

tradicionales. En el país históricamente han mejor acción social que el mismo Estado.

3.1 Círculos Concentradores de Poder

Según el analista Jorge León, señala que el sistema político centralista del Estado, no es únicamente una concentración del poder controlado por el Estado, sino que es todo el sistema de poder central, que estaría compuesto por un polo central; en el caso del Ecuador compuesto por dos principales ejes (Quito y Guayaquil); como los diversos polos seccionales tienden a monopolizar las decisiones, los recursos y la acción del Estado en beneficio propio y de los círculos de poder correspondientes, en detrimento de los demás sectores.³⁴

El mismo analista señala, una jerarquización de polos de poder, indica que en el Ecuador, la capital y Guayaquil pueden ser los más beneficiados de estos círculos concéntricos de poder, seguidos por las capitales de provincias, priorizadas aquellas de mayor influencia en el Gobierno central o en el eje de Guayaquil, y relegados aquellos que tienen poca capacidad de presión (por el número de población, gestión política o recursos, etc.), como sucede con las provincias Amazónicas, o los compuestos mayoritariamente por poblaciones marginadas o minorías sociales por ejemplo: Esmeraldas, Chimborazo, Cañar; Existen también los que tienen poca posibilidad de acceder a los mecanismos de decisión y presión en el Gobierno Central como por ejemplo Loja o el Carchi.

Esto significaría de manera general, que la cercanía a un polo de poder permite el acceso a sus ventajas; mientras las regiones próximas a Quito o Guayaquil disponen por ejemplo de mejores medios de comunicación, y aquellos que se encuentran distantes de estas ciudades, frecuentemente no disponen ni de elementales carreteras o de caminos vecinales.

³⁴ LEON, Jorge, "La Descentralización en el Sistema Político", Artículo publicado en el libro Descentralización de Francisco Muñoz (comp.), 1999.

Esta situación no dependería únicamente del sistema centralizador del poder nacional, sino también de aspectos culturales, y de organización de la colectividad. Es precisamente, por estas razones que debemos entrar a modificar los niveles de la división política administrativa (provincias, cantones, parroquias) con un sistema descentralizado, a través del cual el poder (atribuciones, funciones, recursos e inclusive territorialmente), constitutivamente se distribuya de modo equilibrado desde la base de los distritos de administración de un Estado, que son las Parroquias.

3.2 Regionalización Territorial y Política

Una de las vías para evitar el desarrollo bipolar (Quito y Guayaquil), que evidencia esta jerarquía o círculos de poder que se señalaba anteriormente, es redefinir la organización interna del territorio nacional y además como una forma de viabilizar los procesos de descentralización autonómica, que abra espacios a un nuevo tipo de democracia sustentado en la participación ciudadana con mejor conciencia política y alternativa de desarrollo, aunque ciertamente la realización de esta posibilidad depende de los contenidos democráticos que se expresan en los procesos de reorganización del Estado y como tal del Poder Nacional.

Ahora bien, la realidad geopolítica del país es compleja porque la distribución espacial de cantones y provincias resulta un tanto disfuncional para la aplicación coherente de políticas de desarrollo regional y subregional, por lo que esta sería una de las razones para que también, dentro de las provincias se viva una centralización administrativa de las capitales que determina que las regiones periféricas a estas capitales no sean atendidas en sus necesidades.

nización centralizada de la gestión estatal, es a - administrativa del país. Es preciso, delinear un nuevo ordenamiento territorial que permita un manejo racional y responsable de los recursos naturales; coherente con la distribución de los territorios, de los pueblos indígenas y negros del Ecuador, que necesariamente debe sustentarse en las identidades locales o regionales que históricamente se han configurado en el país.

La nueva organización del Poder Nacional, representado en el Estado, debe estar bajo formas de descentralización autonómica a nivel provincial y municipal; de la constitución de regiones o departamentos a través de impulsar los llamados "Comités Permanentes de Desarrollo Provincial" ³⁵

Con respecto a la regionalización territorial y política existen varias propuestas de analistas sociales, entre los cuales podemos indicar algunas:

Fernando Carrión; Director de la FLACSO ³⁶, fundamenta su propuesta en los proyectos elaborados por la ex Junta de Planificación, la ex SENDA y en estudios propios, sugiere la creación de siete departamentos o regiones: Occidental, Norte, Centro Oriental, Sur, Distritos Metropolitanos de Guayaquil y Quito, y Departamento Natural de Galápagos.

La Región Occidental la conforman: Manabí, Guayas y Los Ríos, no incluye el distrito de Guayaquil; la capital sería, el eje Manta - Portoviejo - Montecristi, su salida al mar sería el Puerto de Manta.

La Región Norte: Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Pichincha, Sucumbíos, Orellana y Napo, no incluye el Distrito Metropolitano de Quito, la Capital sería Ibarra, su salida al mar sería el Puerto de Esmeraldas.

³⁵ Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, Capítulo III, 1997

³⁶ Diario HOY, 28 de marzo de 1999, pág. 10A

estructuras "solo acentúa nuestras diferencias"³⁷,
a la regionalización.

Su propuesta implica "un cambio en la estructura actual del Congreso Nacional, indicando que hay que redefinir el Parlamento, no es necesario tener 123 diputados sino parlamentos regionales que guíen las políticas educativas y tributarias..."³⁸. Específicamente, se propone buscar el desarrollo regional horizontal, reagrupando el país en por lo menos tres regiones claramente definidas:

Región Norte: Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Napo, Sucumbíos y Orellana, la región tendría como base para su desarrollo el petróleo, la fuerza del comercio fronterizo en Colombia, la potencia del turismo de Imbabura y el desarrollo pesquero, portuario y petroquímico de Esmeraldas.

Región Centro: Manabí, Pichincha, Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Bolívar, Pastaza, Morona Santiago y Galápagos; se desarrollaría la parte de la infraestructura industrial de la ganadería y la agricultura de consumo interno, el gran potencial de Manabí con sus puertos, la provincia de Pastaza con su actividad agrícola y minera y Quito con su industria y comercio.

Región Sur: Los Ríos, El Oro, Guayas, Azuay, Cañar, Loja y Zamora Chinchipe, este sector impulsaría la capacidad industrial y exportadora del sur, unida con la riqueza y desarrollo potencial que representan Cuenca, Loja y Zamora.

La propuesta del Econ. Pablo Concha, se basa en una regionalización geográfica simple, buscando que las provincias que la conforman busquen explotar sus potencialidades económicas naturales. Al igual que Fernando Carrión y otros analistas sociales, propone una regionalización horizontal que

³⁷ El Universo, 3 de abril de 1999, pág. 5

³⁸ Diario HOY, 26 de abril de 1999, pág. 1-A

integrar Costa, Sierra y Oriente, permitiendo ecosistemas y permitir que todas las regiones tengan un potencial portuario y que por otra parte sean aptas para el turismo nacional e internacional. Sin embargo, la propuesta del Econ. Pablo Concha, no busca una transformación de fondo en la organización política del Estado, su propuesta tiende a una reorganización territorial del país y descentrar el poder nacional en diversas regiones pero sin cambios en la estructura del poder central, dando lugar a una descentralización autárquica, nos señala el establecimiento de parlamentos regionales, pero considera no viable la autonomía regional, lo cual me parece un poco contradictorio.

El Dr. José Bolívar Castillo, Alcalde de Loja ³⁹, también se adhiere a la regionalización horizontal, por que la nueva organización del Estado debe:

Responder a un análisis de los flujos económicos, culturales, políticos, etc..., sin que sea indispensable ir por arriba a desconocer la actual división territorial en provincias, antes más bien respetando y robusteciendo estas realidades históricas, el país necesita para su desarrollo integral, promover una regionalización horizontal e impulsar en cada unidad geoeconómica independiente, el fomento intensivo de las actividades productivas sobre la base del aprovechamiento de los recursos naturales y ubicando en cada región mediante decisión política, industrias básicas que generen un efecto económico multiplicador.

La propuesta del actual Alcalde de Loja coincide con la propuesta de regionalización elaborado por la Ex SENDA.

El Doctor Ricardo Noboa Bejarano⁴⁰, es partidario de una regionalización vertical, señalando que el Ecuador debe dividirse en dos regiones autónomas: Región del Litoral y Región Centro - Oriental.

La región del Litoral estaría compuesta por las cinco provincias de la Costa y las Islas Galápagos; y en la Región Centro-Oriental estarían las provincias de

³⁹ CASTILLO José Bolívar, "Descentralización del Estado y Desarrollo Fronterizo", 2da. Edición, 1999

⁴⁰ NOBOA, Ricardo, "Ecuador: la Crisis de la República Unitaria y sus Alternativas", Artículo publicado Descentralización de Francisco Muñoz (compilador), 1999

La región tendrá autonomía para planificar su política en educación, salud, tránsito, seguridad interna y medio ambiente.

La propuesta del Dr. Ricardo Noboa es poco integracionista, no da viabilidad a la diversidad cultural, étnica y social que caracteriza a nuestro país, afortunadamente son pocas las propuestas que van en esa dirección.

En síntesis, se podría hablar con relativa facilidad, constituir regiones, pero la concreción de esta descentralización territorial implica reformas a las normas constitucionales, las mismas que no van en ese sentido. En la Asamblea Nacional de 1998, se optó por un rechazo al federalismo y a la regionalización, se privilegió un sistema flexible por el cual las provincias, cantones y parroquias puedan formar regiones y mancomunidades de gestión y administración.

La regionalización horizontal es más equitativa, en el sentido que permite buscar equilibrios de espacios y población para aprender a vivir con las diferencias, al incluirse en cada una de las regiones, la geografía del Ecuador: Costa, Sierra y Amazonía, disponer de similares ventajas y desafíos, de viabilidad socioeconómica y permitir que puedan acceder al mar directamente.

3.3 La Participación de la Sociedad Civil a través de la Descentralización Autonómica.

Es evidente, que la mayoría de ecuatorianos se sienten separados de la política, de la conducción de los asuntos públicos; debido a la poca o ninguna participación, las decisiones las toman las élites, los funcionarios, los técnicos, muchos de los cuales dirigen los organismos de gobierno como si fuera algún bien propio y sin responder de sus actos ante sus electores, propiciando actos

tico y en consecuencia inestabilidad de las

Esta situación determina que al final existan pocos ciudadanos y entes representativos de la sociedad civil, que puedan ejercer sus derechos y obligaciones que no están en función a compadrazgos políticos, convirtiéndose en mendigos en espera de conseguir la ejecución de algunas obras básicas o atención a otras necesidades que tenga la colectividad de algún cantón o provincia. El actual sistema político que se representa a través de un poder nacional centralista, consolida esta situación, de que unos pueden tomar decisiones y otros no.

En este sentido, es importante la descentralización autonómica; para propiciar una democracia más representativa, en la que se permita a la población ciudadana, a sus instituciones sociales a ejercitar sus derechos, a tomar decisiones, porque de lo contrario nunca aprenderán, ni tendrán la capacidad de recibir responsabilidades que dentro de una sociedad descentralizada tienen que asumir.

Este ejercicio de derechos y obligaciones, determina la presencia de ciudadanos responsables, de redes sociales creadas por ellos para solucionar sus problemas y de instituciones estables que puedan lograr en el tiempo cumplir sus objetivos, es decir la sociedad civil en su conjunto, son las bases para el desarrollo de los pueblos. Estas características solo se alcanzan a través de su participación activa para forjar su destino, para no esperar todo del paternalismo estatal; si no que seamos creativos, explotando nuestras potencialidades, desarrollando un trabajo conjunto que genere organización, solidaridad y la necesidad de controlar a los dirigentes.

Por ello una participación activa de la sociedad civil, ayuda a mejorar la desigual distribución de la riqueza, si queremos impulsarla debemos considerar una estructura de organización del Estado que propicie la acción local, la que

...a de decisiones e incluye el control. Por tanto
...ntralización más profunda a través de la
reestructuración político-administrativa y económica del Estado en la búsqueda
del desarrollo global del país, por una parte y por otra, la descentralización
autonómica permitiría que la sociedad civil por medio de una participación
positiva prevenga que los gobiernos autónomos seccionales o regionales
adolezcan de los mismos defectos que critican al centralismo (burocracia,
corrupción, ineficiencia) y que actualmente, también lo tienen la mayoría de
Municipalidades y Consejos Provinciales.

3.4 Opiniones de las Instituciones y Colectividad sobre la Participación de la Sociedad Civil.

El criterio generalizado que se ha observado en las opiniones de las
instituciones y ciudadanía, que han efectuado alguna propuesta sobre la
descentralización y autonomías, es que la participación ciudadana es el
componente central de todo proceso de descentralización democrática. Para
ello señalan, se debe desplegar una serie de mecanismos en todos los niveles
posibles, tanto desde el ámbito nacional hasta la conformación de Asambleas
Parroquiales, Cantonales y Provinciales.

Señalando también, que debe existir preocupación de todos los sectores
sociales, económicos y políticos, sobre el manejo de la administración pública,
además se debe propender a las consultas para la toma de decisiones, como
una forma de establecer espacios públicos de diálogo y de concertación.

En el Cuaderno de Descentralización # 3 del Doctor Patricio Donoso,
publicado por CORDES, se hace un análisis de las propuestas de

extraer algunos puntos de vista de algunas como las siguientes:

Para la Asociación de Municipalidades (AME), una efectiva participación de la población es a través del respeto a la integración de circunscripciones territoriales y afroecuatorianas en los gobiernos provinciales donde estos existen.

Según el CONCOPE, la participación se da a través de mecanismos como el derecho de los actores sociales a: la formulación del Plan de Desarrollo Provincial; la elección directa del Prefecto y Consejeros; establecer programas de difusión y comunicación social a fin de que los ciudadanos se involucren y participen en la gestión del gobierno provincial y al reconocimiento de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas.

Para el Comité Cívico "Pro Autonomía de Manabí", la participación ciudadana se efectúa a través de la representación directa de las organizaciones de la sociedad civil, en los Consejos de Desarrollo Provincial y en la creación de distritos electorales para elegir delegados a las Asambleas Cantonales.

Para el movimiento "Fuerza Ecuador", por su parte indica que dentro de un sistema de Autonomías Provinciales se puede involucrar mejor a los ciudadanos en el manejo de decisiones a nivel de parroquias, cantones y provincias. Esta participación se da a través de procesos electorales con candidatos distritales, con los cuales la población tenga mayor vinculación. Cada parroquia establecerá delegados para que se conforme una Junta de Vigilancia Ciudadana, que puedan controlar y fiscalizar la gestión municipal.

La Cámara de Comercio de Quito (CCQ), señala que las condiciones en que se determina una descentralización es necesario que los actores individuales, lleguen a acuerdos consensuados a fin de establecer

que van a disponer y en que plazo se da la

En lo que se refiere a opiniones de ciertos analistas sociales, con respecto a la participación de la sociedad civil y que consta en el mismo libro del Doctor Patricio Donoso ⁴¹, se podrían mencionar las siguientes:

El Doctor Bolívar Castillo (Alcalde de Loja), menciona que hay que impulsar la participación de la población en los gobiernos locales, para la planificación, ejecución y control de obras y servicios; para que se haga cargo de "forjar el progreso". Para ello se da importancia el nivel comunal de organización (Juntas Parroquiales, barriales y caseríos). Propone la autogestión de las juntas parroquiales, y que exista un representante de los cantones en el Consejo Provincial de Desarrollo o en la Junta de Desarrollo Regional.

Fernando Carrión ⁴², asegura que la democracia se estimula a través de la participación social en la gestión pública y un cambio en las modalidades de representación en los organismos subnacionales, las bases de la participación son las juntas parroquiales y las organizaciones representativas locales, la participación se estimula a través de consultas cantonales, veedurías ciudadanas, defensorías, asambleas distrital o parroquial para elaborar presupuestos participativos, revocatorias de mandato entre otras.

Fernando Cordero Cueva ⁴³, señala que se debe garantizar todas las formas socio políticas que permiten a los ciudadanos participar responsablemente y comprometidamente, estos aspectos consolidan la democracia participativa. También señala que hay que definir y desarrollar formas y mecanismos para que la ciudadanía genere una efectiva contraloría social sobre los recursos manejados por las entidades del estado.

⁴¹ DONOSO Patricio, "Propuestas de Descentralización y Elementos de Análisis, CORDE, julio 2000

⁴² CARRION Fernando, "Hacia una Propuesta de Descentralización" Artículo publicado en : Descentralización: entre lo Global y lo Local; en Ecuador Debate # 44, 1998

⁴³ CORDERO, Fernando, "Descentralización y Participación Ciudadana: Logros y Desafíos", Artículo publicado en el libro Descentralización de Francisco Muñoz (compilador), 1999.

Para Alex Hurtado (Alcalde de Tena), también resalta la participación ciudadana ya sea en cuanto a la administración de los servicios públicos como salud, educación, turismo, etc. y también en lo referente al control de la administración pública, a través de Juntas Parroquiales dentro de las parroquias, a nivel cantonal se participa a través de los Comités de Desarrollo Cantonal y Juntas Sectoriales y a nivel provincial, los alcaldes conformarían el Consejo Provincial.

De las opiniones expresadas por instituciones y analistas y que se encuentran contenidos también en el Cuaderno #3 de CORDES, confirman que la participación de la sociedad civil es el principal componente para que exista un verdadero proceso de descentralización democrática, en la medida que la población es el principal capital social que tienen los pueblos para lograr su desarrollo. Si bien hay que reconocer de manera general que no existe formas de organización sólidas a nivel de la población en el país, y que en muchos lugares es inexistente; Sin embargo existen experiencias de poblaciones unidas que planifican y luchan solidariamente para lograr el desarrollo de sus comunidades. Se podrían mencionar ejemplos como el del Cantón Cotacachi, cuyo esfuerzo de su población con la guía de su dirigente el Alcalde Auki Tituaña, pueden lograr un buen manejo de la administración pública y lograr un desarrollo económico y social de su comunidad.

Lo mismo se podría señalar de la Municipalidad de Cuenca ⁴⁴, que ha desarrollado mecanismos de participación activa de la sociedad civil en su conjunto, a través de la integración de un Consejo de Salud con 110 entidades entre pública, privadas y comunitarias, Programas de Agricultura Urbana, que es una red de ONG; creó la Agencia Cuencana de Desarrollo e Integración Regional (ACUDIR), con las Cámaras de la Producción, Comercio, Turismo, Construcción, Las Universidades y el sector financiero; se estructuró el Consejo de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia de Cuenca, y así se podrían

⁴⁴ DONOSO, Patricio, "Propuestas de descentralización y Elementos de Análisis, CORDES, 2000

ados por la municipalidad en conjunto con la
cuando hay voluntad de democratizar el poder,
las funciones que están centralizadas en las autoridades, se puede lograr un
mejor desarrollo económico, social y político.

Existen otras formas en que la sociedad civil y en especial la población
ciudadana expresa su descontento con el actual sistema político, administrativo
y económico del Estado que representa el poder nacional, inconformidad que
se lo expresa a través de las llamadas consultas populares.

3.5 Consultas Populares sobre un Régimen de Autonomías

En democracia una de las herramientas principales que tiene la población,
la sociedad civil en su conjunto, para expresar un sentimiento de satisfacción o
inconformidad del manejo económico y político del poder, representado en un
determinado gobierno, es a través de las consultas populares.

Es en este sentido y como una forma de dar viabilidad al debate de cambio
de modelo político y administrativo del Estado, que originaba agudas
controversias al interior del Congreso Nacional y que llevaron a plantear
discursos sobre reformas constitucionales en materia de descentralización
desde mediados de junio de 1999 y que hasta el momento no llegan a serios
acuerdos sobre las reformas que den luz a los cambios que la mayoría de la
población desea en materia de descentralización profunda; por el
estrangulamiento político que nos caracteriza, esto determinó que en algunas
provincias especialmente de la Costa y Guayas en particular, a través de
movimientos o comités cívicos, plantearan la necesidad de elevar a consulta
popular dentro de sus provincias la adopción de un régimen de autonomías
provinciales o regionales que propiciaran los cambios dentro del Estado.

Así la provincia de Guayas es la primera en poner sobre el tapete la
consulta popular a favor de una autonomía política, administrativa, económica y

en el cual el 85% del electorado que fue a las
sta, entre cuyos puntos principales incluye el
pedido de que los organismos del Estado, incluidos los de control, entreguen
las competencias jurídica, administrativa y económica suficiente para que la
provincia por sus propios medios puedan atender sus necesidades,
adicionalmente que una parte de sus rentas sean para el Estado y las
provincias que lo ameriten por sus bajos ingresos, Guayas planteaba quedarse
con el 50% de las rentas que generen en la provincia, los mismos que serían
repartidos a los Consejos Provinciales, Municipios, Fondo de Desarrollo
Provincial para los municipios más desprotegidos. Adicionalmente, las
provincias seguirían recibiendo las asignaciones del 15% del Presupuesto
General del Estado.

Posteriormente, la provincia de Los Ríos (13 de febrero del 2000), también
efectuó una consulta popular en pro de la autonomía, obteniendo una votación
favorable del 80%, este esquema de autonomía también mantiene el sentido de
solidaridad con las demás provincias y con el país, la mayoría de puntos que
contiene esta propuesta son similares a la de Guayas.

Después de que se efectuaron estas consultas provinciales, comenzaron a
sumarse otras provincias para dar paso al régimen de autonomías,
promocionando consultas en las provincias de Manabí, El Oro y Sucumbíos;
que en principio persiguen los mismos objetivos de las anteriores propuestas,
modificándose un poco en cuanto al monto de los recursos fiscales que deben
quedarse en las provincias, así por ejemplo El Oro quiso el 70%, Sucumbíos a
más del 50% planteaba retener entre el 25% y 50% de los ingresos de la
actividad petrolera.

En Esmeraldas y Tungurahua, también estaban listas las consultas
populares, pero por falta de acuerdos en la forma de autonomías que querían
proponer a la sociedad civil no se pudieron concretar. Así por ejemplo

⁴⁵ Diario El Comercio, 23 de enero del 2000, Pág. A-2

a la consulta conjuntamente con una que sea a
o, lo estudiaría para ver la posibilidad de su
convocatoria.

Tungurahua más que plantear una consulta sobre autonomía, su propuesta era más bien en lograr una descentralización administrativa y económica, esto es daba la posibilidad de que se crearan dependencias ministeriales e instituciones centrales, con titulares que gocen de jurisdicción y competencia para resolver problemas, a más de que solicitaban la administración directa de las centrales hidroeléctricas de Agoyán y Pisayambo⁴⁶.

En el resto de provincias, el resultado de consultas se presentó incierto, ya que se busca una descentralización más de carácter administrativo y tal vez territorial que los lleve a una descentralización de carácter regional horizontal. Pichincha en cambio proponía un Gobernador representado en el Prefecto, que ponga en marcha leyes actuales (Constitución), que le permitan asumir nuevas responsabilidades y administrar recursos.

En todo caso la autonomía o descentralización profunda que implica un cambio en el entorno político de organización estatal, en apariencia no tiene retorno y en el cual el país está inmerso y cuyos resultados quizá solo se conocerán en el mediano y largo plazo.

Todo este proceso de discusión que abrieron las consultas populares a nivel provincial desembocó en el pedido de la población, de la sociedad civil (AME, CONCOPE, Juristas, movimientos sociales, etc.), en función de los criterios recogidos, al gobierno a que convoque a una consulta a nivel nacional y que se redacte una Ley que adecue lo aprobado.

⁴⁶ Diario El Comercio, 17 de septiembre del 2000, B-7

sobre las Autonomías

Es evidente que la puesta en marcha de las consultas populares puede tener ciertas ventajas en la aprobación de leyes y disposiciones constitucionales, así por ejemplo ahorra un extenso y complicado debate en el Congreso Nacional, si la pregunta obtiene el respaldo mayoritario de los votantes y se convierte automáticamente en mandato constitucional.

Si fuera por la vía ordinaria, el Congreso a través de sus Diputados deberían esperar al menos un año entre el primero y segundo debate, reformas en este sentido que fue planteado por el Partido Social Cristiano para que dichas reformas constitucionales sean aprobadas en menos tiempo (30 días), pero no fue aceptado por la mayoría legislativa, adicionalmente, se necesitarían de la aprobación de las dos terceras partes (82 diputados) del total de Diputados que respalden la iniciativa, lo cual es muy poco probable que se den.

Es este aspecto político - jurídico que frena muchas de las reformas constitucionales que pueden plantearse a través de esta vía (Congreso). Por lo que una consulta popular con carácter nacional elimina este obstáculo y puede dar paso a uno de los cambios más importantes de nuestra historia republicana, es decir dar un salto en el modelo estructural del país, hacia un régimen de autonomías.

El gobierno del Doctor Gustavo Noboa B., acogiendo el pedido de la sociedad civil para eleve a consulta nacional la decisión sobre un nuevo modelo estatal, delega al CONAM para que se encargue de establecer una Secretaría Técnica que sirva de apoyo a la Comisión Nacional de Descentralización, creada en diciembre de 1999.

Como primer resultado parcial de esta Secretaría, fue que el Ejecutivo ponga a consideración del Congreso Nacional varios textos de la pregunta para un plebiscito, sin que hasta el momento el órgano legislativo de viabilidad a la consulta, a pesar de que existía un marcado entusiasmo en el Parlamento

s y de evitar un represamiento; pero factores de descentralización regional, o de que un excesivo apresuramiento alrededor del tema pueda afectar el futuro nacional, han determinado que este tema se encuentre en los actuales momentos "congelado", inclusive por una parte de la sociedad civil que apoyan abiertamente las autonomías como el Comité Pro Autonomía de Manabí⁴⁷ y de gremios que también se mostraron contrarios a la consulta nacional como es el AME⁴⁸, porque la pregunta busca una autonomía provincial en lugar de ir primeramente hacia una descentralización y desconcentración del poder nacional que gire alrededor de los municipios y no de los consejos provinciales como es la intención de la pregunta.

La pregunta que el ejecutivo intentaba poner a consideración de la población a través de la consulta popular, se sustenta básicamente en el Anteproyecto de la ley Orgánica del Régimen de Autonomía Provincial que presentó el CONAM a debate público ⁴⁹, pregunta que de manera textual señala lo siguiente:

¿Decide Usted Que?

A: Se reforme la Constitución Política de la República para permitir la conformación de Gobiernos Autónomos incorporando al Título XI la siguiente disposición:

Artículo. El Estado reconoce el derecho de los ciudadanos residentes en las provincias para decidir en Consulta Popular, asumir autonomía. Con sujeción a la ley y a su respectivo estatuto, a través de los Consejos Provinciales y/o las instituciones que predetermine su estatuto, podrán organizar su gobierno y administración para asumir las competencias transferibles según el Art. 226 de la Constitución, salvaguardando la unidad nacional y la solidaridad entre ecuatorianos. Las provincias que no asuman autonomía continuarán con los mismos derechos y obligaciones establecidas en la constitución y las leyes, manteniendo sus formas de gobierno seccionales autónomas; determinados en el Art. 228 de la Constitución.

⁴⁷ El Comercio, 14 de noviembre del 2000, Pág. A-1

⁴⁸ El Comercio, 22 de diciembre del 2000. Pág A-5

⁴⁹ El Universo, 5 de octubre del 2000, Pág. A-7

drán agruparse para conformar Gobiernos
popular que así lo resuelva.

De conformidad con la Ley, los gobiernos Autónomos tendrán potestad para legislar, planificar, controlar, ejecutar obras de desarrollo y administrar servicios dentro del ámbito de las competencias asumidas, para lo cual en sus circunscripciones, podrán establecer tributos locales, quedando obligados a respetar las potestades y responsabilidades privativas del Gobierno Central, La Función Legislativa y la Función Judicial. En la ley se establecerán los mecanismos por los cuales los gobiernos autónomos recaudarían y administrarían tributos nacionales con el fin de atender las nuevas competencias asumidas; respetando igualmente el derecho del Estado a establecer la política tributaria nacional. Los Gobiernos Autónomos podrán celebrar convenios con el Servicio de Rentas Internas, con el objeto de establecer mecanismos para lograr una mayor recaudación de los tributos nacionales.

Los estatutos autónomos no afectarán lo establecido en la Constitución respecto de las Municipalidades, Circunscripciones Territoriales Indígenas y Afroecuatorianas.

Disposición Transitoria.- Las provincias que en virtud de la presente Consulta Popular se pronuncien a favor del artículo anterior no requerirán efectuar nuevas consultas provinciales para acogerse al régimen autonómico, consecuentemente se respetarán los resultados de dichos pronunciamientos.

El Congreso Nacional expedirá la Ley de Gobiernos Autónomos dentro de los 90 días siguientes a la recepción del respectivo proyecto enviado por el Ejecutivo.

B: No estoy de Acuerdo con el texto de esta Reforma

El texto de esta pregunta, que se iba a poner en consideración a través de la consulta popular, desencadenó reacciones diversas dentro de la sociedad, así por ejemplo el Alcalde de Loja, Dr. José Bolívar Castillo no apoyaba la pregunta de la consulta popular, señalaba que el texto no ofrece una propuesta constitucional firme sobre la cual pronunciarse, además de que es sesgada y no solucionará el lío del centralismo y de concentración de riqueza que se focaliza en Quito y Guayaquil. El eje principal de esta posición tiene que ver con el apoyo que el organismo da al esquema de descentralización ⁵⁰.

⁵⁰ El Comercio, 22 de diciembre del 2000, Pág. A-2

El debate no debe tratar solo el tema de la descentralización y las anteriores dan a los Municipios esta característica, por ello considera principalmente establecer un modelo de descentralización que involucre a los 215 cabildos del país en un proceso de desarrollo; y eliminar la desigualdad en la capacidad productiva y económica de las distintas regiones del país, ya que estas están concentradas en Quito y Guayaquil, que concentran más del 90% de las recaudaciones tributarias.

El Prefecto de Pichincha, Econ. Ramiro González, discrepa también con el texto de la consulta, señalando que es necesario que el gobierno central entregue en forma oportuna las asignaciones a las Prefecturas, que pasarían a convertirse en gobiernos provinciales; además hay que poner orden en el plano administrativo para evitar conflictos entre organismos gubernamentales y los Consejos Provinciales.

Subrayó que para descentralizar es importante capacitar a los empleados para lograr el fortalecimiento institucional.

Los dos planteamientos que discrepan del contenido de la pregunta, y que buscan la descentralización, cada uno "arrastra el agua a su molino", las dos buscan en sí una descentralización administrativa y económica, pero sin desligarse del Poder Central, asumir más atribuciones y responsabilidades, el uno desde los municipios y el otro desde el consejo provincial, pero sin la obligación de generar sus propias condiciones económicas, sociales y políticas, sino que están más a expensas de los recursos estatales y en función de estas asumir responsabilidades.

Existen otros sectores que apoyan el texto de la pregunta, aunque señalan que el documento deberá enriquecerse con los criterios de los diversos sectores. Así se podría mencionar el criterio de Humberto Mata, Director del Movimiento Fuerza Ecuador, quien considera que deben aclararse las condiciones en que serán transferidas algunas competencias a las provincias

social y el control de las policías locales. formación de departamentos provinciales, el sistema de distritos electorales; los estatutos de autonomía que permitan a cada provincia marchar a su propio ritmo y la posibilidad de que cada provincia se quede con el 50% de lo que se recaude por impuesto a la renta.

El rector de la Universidad Manabita Eloy Alfaro, Dr. Medardo Mora, también saluda la decisión del Ejecutivo de impulsar el tema de autonomías mediante consulta popular; sin embargo, sostiene que el ante proyecto del CONAM no recoge todas las propuestas de los diversos sectores que impulsan la transformación del modelo de administración del estado. En este sentido, señala que si bien se establece que el 50% de los recursos que recaudaren las provincias autónomas queden en las provincias, estos fondos seguirán siendo recaudados por el gobierno central que se encargará de distribuirlos.

Esta disposición es una forma de centralismo, a criterio del Doctor Mora, ya que una real autonomía se produce cuando la provincia es facultada a recaudar los tributos en su jurisdicción y esta entrega un porcentaje al Gobierno Central; esto no consta en el Anteproyecto.

En términos generales se podría señalar que el texto de la consulta tiene aspectos positivos como el hecho de que inicie un proceso de real descentralización al permitir que las provincias puedan administrar sus propios recursos económicos y destinarlos a obras básicas de la población, asumir las competencias de acuerdo al Art. 226 de la Constitución, establecer sus propios estatutos y sistema distrital de elección, lo que permite una mejor distribución territorial del poder y a su vez una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones, creando una relación directa e inmediata entre el poder y las parroquias.

Los aspectos negativos como es el hecho de conformarían los parlamentos provinciales, esto es si se eligen diputados que los vayan a integrar, lo cual aumentaría la burocracia y entrabaría los trámites; lo lógico sería que los miembros que conforman el Consejo Provincial lo integren o en su defecto esté integrado únicamente por los Alcaldes de los cantones que integren la provincia y lo dirija el actual Prefecto Provincial en calidad de Gobernador, como es la propuesta mayoritaria de los sectores sociales.

En todo caso la consulta nacional, está actualmente detenida, su debate y trámite en el Congreso Nacional, hasta que se produzcan nuevas modificaciones al texto de la pregunta, como es el hecho de conocer más claramente la potestad legislativa de estos parlamentos provinciales, cómo se distribuirá y funcionará el poder judicial, qué tipo de control para la administración pública deberá tener cada gobierno autónomo etc. Además en función a los criterios divididos que existe en la sociedad civil entre sí se adopta un modelo político de autonomías o de buscar una descentralización profunda, deben plantearse en consulta popular nacional las dos alternativas y detallar puntualmente qué tipos de reformas constitucionales deben introducirse en la Constitución Política, para que el pronunciamiento popular sea consciente y equitativo.

En definitiva la sociedad civil, ya no puede detenerse, una vez aceptado el problema de la existencia de un poder nacional centralizador, demostrado que la descentralización administrativa y económica no se aplica a pesar de la existencia de leyes que la alientan y permiten, debemos entrar a debatir y analizar profundamente el cambiar del modelo político y económico vigente, encontrar un proyecto de consenso dentro de la sociedad civil y no demostrar que tenemos cierta incapacidad para ponernos de acuerdo, que al igual que en la última Asamblea Constituyente, el manoseo político impida reformas profundas. Si las élites costeñas y serranas no se encuentran en el camino, si el debate se eterniza y se percibe que todo es un juego sin la debida seriedad, el país puede enfrentarse a una crisis política y tal vez social.

expuesto se podría considerar, que el modelo a o "autonomías"; que en el fondo es una profunda descentralización administrativa, económica y político - territorial; tiene aspectos más de beneficio que de amenazas para lograr la democratización del poder nacional; en la medida que descongestiona al gobierno central de un exceso de responsabilidades y favorece paralelamente a una mejor eficiencia administrativa, en el sentido de que una gestión pública en espacios menores, crea condiciones más manejables para volverla eficiente y eficaz.

Por otra parte, la existencia del gobierno "cercano" o de proximidad con la persona común, facilita el seguimiento de la administración por parte de la población y a la vez permite a la sociedad civil preocuparse más por sus necesidades inmediatas y buscar soluciones a las mismas.

En fin, los aspectos positivos o beneficiosos para una sociedad parecen más interesantes que los aspectos negativos o amenazas que podrían surgir de un modelo de autonomías, pero en todo caso, hay que ser consiente y responsable, y que este modelo debe ser el resultado de un consenso; luego de profundas deliberaciones con todos los sectores económicos, sociales y políticos para llegar a un proyecto nacional que pueda irse aplicando por etapas, desde una real descentralización administrativa, hasta llegar a una descentralización económica y política - territorial, que sería la etapa de autonomía o de descentralización autonómica que debería ser la meta de este proceso.

CAPITULO IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 Conclusiones:

El desarrollo de la presente investigación, ha permitido que se cumplan los objetivos planteados al inicio de este trabajo, en la medida en que se han determinado las propuestas de reorganización del Estado ecuatoriano, a través de un modelo de descentralización y autonomías, en función a su estructura política, atribuciones y competencias; la organización económica de los gobiernos seccionales autónomos y por último examinar si las autonomías constituyen amenazas u oportunidades para lograr un Poder Nacional más democrático.

Por otra parte, en base a lo expuesto en los capítulos precedentes, se puede sintetizar las siguientes conclusiones y a través de los mismos demostrar las hipótesis planteadas:

1. Un concepto generalizado dentro de la sociedad actual de los países Latinoamericanos y de la mayoría de los países del mundo, para inducir cambios en el modelo de gestión en lo administrativo, económico y político del Estado, desde intereses democráticos, han constituido los procesos de descentralización; tendencia que también hace presencia en el Ecuador como un proceso que busca distribuir, asignar facultades y competencias para desconcentrar las cargas administrativas, de obligaciones y demandas que pesan sobre el Estado.

ente modernizadora, se buscó establecer el orden político, jurídico y económico vigente, a través de la aprobación de una serie de leyes Especiales como: FODESEC, FONDEPRO, Ley de Modernización del Estado, etc., las mismas que posteriormente darían lugar a la Ley de Descentralización, que en un primer momento tenía un carácter municipalista y fiscalista (Ley del 15%), que en lugar de abrir espacios a una menor dependencia de los entes seccionales para con el Estado, lo que se logró fue fortalecer aún más el paternalismo estatal en la casi totalidad de provincias, generando resistencias y antagonismos regionales. Luego, en 1998 la Asamblea Constituyente reafirmó la concepción de la antedicha ley, y abrió un espacio para generar un proceso de desarrollo de los entes provinciales; sin embargo, hasta el momento no ha tomado cuerpo en la realidad política y administrativa del Estado, debido básicamente a la falta de voluntad política para aplicarla y por un cierto limitante en la expresión jurídica, que no logran concretarse en formulaciones normativas que recojan la voluntad social y política de la sociedad ecuatoriana.

2. Los aspectos anteriormente señalados, llevan al planteamiento de una serie de propuestas de parte de las instituciones gremiales y la sociedad civil del país, cuyo objetivo principal de la mayoría, es viabilizar la reorganización global del Estado y en consecuencia del actual poder nacional centralizado, permitiendo que éste tenga un sentido más democrático, las propuestas analizadas de una manera u otra pretenden incentivar un proceso de descentralización en varios aspectos:
 - Administrativo: asumir competencias y responsabilidades del gobierno central de parte de los gobiernos locales;
 - Político: en lo referente a la posibilidad de autogobiernos provinciales y en lo posterior de regiones autónomas, en donde tendrían que definirse las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales; y,

estad que tendrían los gobiernos locales de
nacionales y generar sus propios recursos,
todo esto dentro de un nuevo esquema que defina el carácter y
forma de integración del Poder Nacional.

3. Es evidente la inercia histórica y tradicionalista de sectores, en la mayoría de provincias, a tener una excesiva dependencia con el Estado, la que de alguna manera obstaculiza la reorganización administrativa, económica y política de las provincias, que buscan un proceso de descentralización autonómica, pero que por resistencia al cambio y a una cierta incapacidad administrativa para generar recursos propios de la mayoría de consejos provinciales y municipales, y en especial los medianos y pequeños, determinándose que los cambios en la estructura política, económica y jurídica del Estado, se alcanzarán en el tiempo, a través de procesos continuos.

El modelo central y dependiente determina que, el desarrollo socio económico del país reciba su principal impulso del Estado, antes que apoyarse en las capacidades productivas que tienen las provincias, es por esto que la gran mayoría de gobiernos seccionales son altamente dependientes de las transferencias del gobierno central, así de acuerdo a cifras estadísticas, los Municipios dependen entre un 75 a 85%, a excepción de Guayas que depende en un 47% y Pichincha en un 56%, lo que relativamente les da un cierto grado de autosuficiencia con respecto a los otros municipios.

Los Consejos Provinciales dependen en promedio de un 90% de las asignaciones del gobierno central, por lo que se deduce que el grado de autonomía o autosuficiencia es mínimo o casi nulo, como sería el caso de Esmeraldas, Bolívar y Orellana que dependen en un 99% de las asignaciones gubernamentales, e inclusive los Consejos Provinciales de Guayas y Pichincha dependen en un 92% de dichas asignaciones.

Por otro lado, Guayas absorbe el 22% del total de transferencias del gobierno central que en términos per cápita representa 20,4 dólares; Pichincha absorbe el 18% del monto global de las asignaciones que en términos per cápita representa 23,6 dólares. Las asignaciones del gobierno a las provincias amazónicas fluctúa en términos per cápita entre 36 y 43 dólares en las provincias de Sucumbíos, Morona Santiago, Zamora Chinchipe y Orellana; sin embargo, Pastaza es la provincia a nivel nacional que menos asignación por habitante recibe, esto es de apenas 4.7 dólares, esto por otra parte demostraría la poca atención que se da a las provincias de la Amazonía, cuya población tiene un sin número de necesidades básicas insatisfechas en vialidad, educación, salud, seguridad ambiental, etc., aspectos que incrementan los cinturones de pobreza de su población.

Las provincias de Pichincha, Guayas y Azuay por el dinamismo económico que las caracteriza, pueden desenvolverse sin mucho apremio en un sistema de autonomías, aspecto que se refleja en las aportaciones tributarias que obtiene el fisco de parte de estas tres provincias, si comparamos las aportaciones de tributos nacionales y las asignaciones que reciben de parte del Estado, se observa que Pichincha por cada dólar que recibe aporta seis veces, Guayas aporta 2,4 veces lo que recibe en asignación del gobierno central y Azuay aporta con 1,4 veces por cada dólar que recibe. Esto se debe básicamente a que estas provincias concentran la mayor parte de las compañías industriales, comerciales y financieras, constituyéndose en polos de desarrollo y además por que ejercen presión política para que sus demandas sean atendidas por el ejecutivo.

En el resto de provincias las aportaciones tributarias no llegan a 20 centavos por cada dólar que reciben por asignaciones o transferencias, esto es reciben cinco veces más de lo que aportan; Bolívar por ejemplo aporta 2 centavos por cada dólar que recibe, Los Ríos recibe 25 veces más, El Oro

su aporte tributario; las provincias amazónicas por cada dólar recibido.

En fin estas cifras reflejan las grandes disparidades económicas que existen entre las provincias; Pichincha, Guayas y Azuay se muestran en mejores condiciones económicas, mientras el resto de provincias presentan cierta incapacidad estructural para generar procesos productivos dinámicos, sus niveles de demanda y consumo interno son mínimos, determinando que su contribución al Estado sean muy limitados.

4. Algunos analistas sociales, señalan que la descentralización autonómica o modelo de autonomías, puede constituirse en una amenaza para la estabilidad del Estado unitario y más aún llevar a una centralización regional, si es que este proceso es ejercido desde intereses particulares que buscan privilegios y beneficios que terminan en la conformación de cacicazgos políticos locales, fraccionando el Poder Nacional, lo cual es posible, pero es un reto que en el futuro, cuando las condiciones sociales, políticas y económicas sean propicias, debemos asumir todos los ciudadanos, la sociedad civil; las experiencias pasadas tal vez nos hacen madurar y trataremos de evitar que se produzcan este tipo de situaciones.

Las autonomías cuando son bien concebidas garantizan que el Poder Nacional desarrolle formas de democracia a nivel local, regional, comunitario, étnico, propiciando mecanismos de articulación y complementariedad entre objetivos y propuestas de carácter nacional con los de carácter local, esto es, se podrían lograr que los aspectos políticos se articulen a las necesidades e intereses específicos de las localidades con los contextos nacionales, permitiendo democratizar el poder nacional, a través del fomento de una estructurada red social, económica y política que surgan de intereses comunes, el manejo de facultades y competencias permite desarrollar las capacidades y actitudes necesarias para

marco de descentralización profunda como es

5. Los cacicazgos o gamonales políticos provienen justamente debido a que los ecuatorianos en su mayoría, estamos separados de la política, de la conducción de los asuntos públicos, existe poca participación de la sociedad civil, de la ciudadanía, no existe un real ejercicio del derecho a tomar decisiones, aspectos que se reflejan en la mínima capacidad para recibir responsabilidades.

6. Una de las formas de participación de la población, de la sociedad civil y como una forma de ejercitar su derecho en la toma de decisiones, de expresar su inconformidad o satisfacción al desempeño de la administración pública o a algún hecho que afecte su desarrollo en la colectividad, es a través de las Consultas Populares. Es así como varias provincias a través de este mecanismo, expresaron su inconformidad en el desempeño de la administración pública, orientando únicamente en este sentido, su finalidad.

Es así como varias provincias a través de Consultas Populares expresaron su voluntad de ir hacia un modelo de Autonomías Provinciales; sin embargo, en el país el cambio de modelo político y económico, sigue en contravía, reflejando una ausencia de un proyecto para enfrentar el tema con sentido nacional y equitativo.

Hasta ahora ni el Gobierno ni el Congreso Nacional, han asumido a fondo su responsabilidad de encaminar un proceso que recoja la urgencia de dejar atrás un modelo que está en crisis, pero al mismo tiempo que evite que el Estado unitario se fraccione.

El tema de la Consulta Nacional, no presentó un panorama claro de como se va a dar el proceso de autonomías, que tipo de potestades de carácter ejecutivo, legislativo y judiciales tendrán las provincias o regiones

ormas constitucionales deben plantearse para la posibilidad a que la población escoja tal vez un proceso de descentralización para posteriormente pasar a un modelo autonómico.

Por tanto, el tema de las consultas, presentan puntos sobre los cuales no hay consensos que permitan dar un marco institucional a la nueva organización del Estado y su administración, la misma que no puede llevarse a cabo sin una cuidadosa y prolija reforma al texto constitucional y leyes necesarias para que las potestades y competencias de los gobiernos seccionales autónomos no interfieran con los del Estado.

5.2 Recomendaciones

Siendo preponderante, el papel que puede cumplir un proceso de descentralización autonómica en el contexto de lograr una democratización del poder nacional y dejar de lado el modelo de Estado central, que desencadena una alta dependencia de los gobiernos seccionales e incluso de la sociedad en su conjunto, se hace evidente las siguientes recomendaciones:

1. El proceso de descentralización y posterior autonomía de los gobiernos seccionales, exige que se genere una conciencia nacional, que obligue el cumplimiento de las normas constitucionales y legales vigentes en la Constitución de la República y en la Ley de Descentralización para que no quede como simple propósito de buena fe; marco legal que debe ser complementado con reformas que permitan la reestructuración financiera y

ibilitando una administración pública eficiente, participativamente el manejo de los recursos que van a satisfacer con oportunidad las necesidades de las localidades y provincias, por tanto una efectiva descentralización fiscal se hace necesaria, en la cual el Ministerio de Economía y Finanzas tendrá un papel preponderante.

2. Los procesos de una descentralización profunda o en otros casos, un proceso autonómico, deben propender a ajustarse a las condiciones sociales y económicas propias de cada localidad, provincia o región, ya que habrán algunas que por su estructura económica, social y política como Pichincha, Guayas y Azuay podrían desenvolverse sin muchas dificultades; en cambio provincias que se encuentran en la Amazonía, en la mayoría de la Sierra y Costa son altamente dependientes de las transferencias del gobierno central, y poseen una infraestructura bastante débil, por lo que el proceso descentralizador y posterior autonómico debe ser aplicado de manera pensada y coherente para que las provincias puedan desarrollar sus potencialidades económicas y sociales que le sean características.

En este sentido, el Estado debe poner en práctica los procesos descentralizadores, transfiriendo algunas de sus actividades a los gobiernos locales, en lugar de hacerlo sus dependencias en las provincias, esto servirá para que las entidades seccionales se preparen, sobre todo en aquello que no tienen capacidades y habilidades, a través de un sistema de cogobierno entre gobiernos seccionales autónomos y el gobierno central, hasta que puedan desenvolverse por sí mismos (autogestión).

Inclusive, los centros de educación superior como Politécnicas y Universidades pueden apoyar a viabilizar este proceso, relacionándose de manera productiva con sus localidades y provincias, colaborando en la formación y capacitación del recurso humano, produciendo profesionales para las demandas de las comunidades locales y regionales; capacitación

ar la administración pública local, y a utilizar
s naturales.

La población, la sociedad en su conjunto deben comprender que la descentralización y autonomías son un proceso que compromete la responsabilidad social, cultural y política. No se puede eliminar totalmente la dependencia y control tutelar que el centralismo tiene sobre las localidades, si la sociedad, sus centros de estudios superiores no contribuyen a capacitar los cuadros técnicos que las localidades requieren, no solo para la gestión administrativa sino para la socio-economía provincial y para diseñar e impulsar proyectos productivos sustentables.

3. Dentro de las propuestas de reformas que faciliten la aplicación de la Ley de Descentralización, el gobierno y su órgano legislativo como es el Congreso Nacional, se deben incluir normas secundarias y el Ejecutivo reglamentarias que incentiven una descentralización de todas las ramas de actividad económica (agrícola, industrial, manufacturera, turística, etc.), a través de la reducción o exoneración de tributos por un determinado tiempo, así como acceso a créditos a empresas que se establezcan en las provincias que sean deficitarias en el aspecto financiero y con poco desarrollo económico.

Por otra parte, como medida complementaria se debe analizar la necesidad de fortalecer un Fondo de Compensación o de Solidaridad Nacional con un porcentaje de los impuestos que provengan del IVA e ICE, a las Importaciones, para favorecer a las provincias de menor desarrollo, mejorando el efecto redistributivo de los impuestos, recursos que se pueden complementar como ya lo han planteado ciertos gremios (C.C.Q.) incrementando la participación del 15% a un porcentaje más elevado para ser distribuidos a todas las localidades en el mediano plazo, en función a un convenio suscrito de transferencias de funciones (Art. 12 de la Ley de Descentralización).

Todas las transferencias deben tener un tratamiento ágil, automatizado, sin muchos trámites burocráticos de parte del Ministerio de Economía, pero indiscutiblemente sin que dicho organismo pierda su capacidad de control y de solicitar rendición de cuentas por dichas transferencias; es decir se deben fortalecer las medidas de control para una correcta utilización de los recursos.

4. El criterio común de todas las propuestas sobre descentralización o autonomías, es que la participación ciudadana es el componente central de todo proceso de descentralización democrática. Por tanto, se debe desplegar mecanismos en todos los niveles posibles para su fortalecimiento, puede ser a través de las instituciones con base territorial, como las Juntas Parroquiales, Federaciones de Barrios, Comités Barriales, etc., poniendo en práctica el concepto de control social o de vigilancia ciudadana, en su más amplia acepción, no solo como ente de control de los recursos públicos, sino con la posibilidad de demanda de la población generando una efectiva contraloría social, aspecto que permite aminorar o evitar que el proceso de descentralización y autonomía puede pervertirse por grupos de poder local o caciques que desde intereses particulares busquen beneficios y privilegios, aspectos que se controlan fomentando una verdadera democracia participativa de toda la sociedad; por tanto hay que permitir que la ciudadanía, sus instituciones ejerciten su derecho a tomar decisiones y a asumir obligaciones como una forma de capacitar ciudadanos responsables, de redes sociales creados por la misma sociedad para solucionar sus problemas, de instituciones estables que puedan en el mediano plazo cumplir sus objetivos de desarrollo.

Aspectos que se logran a través de la participación activa de la sociedad civil, para determinar su destino y no estar solo en espera de la ayuda del Estado, sino también explotemos nuestras potencialidades; creando y desarrollando un trabajo conjunto que genere organización,

ramas de difusión y comunicación social, para
plucren propiciando acción local que permita
mejorar la desigual distribución de la riqueza, controlando o promoviendo
que los gobiernos seccionales autónomos no adolezcan de los defectos
que criticamos del centralismo (burocracia, corrupción, ineficiencia).

5. Con respecto a la Consulta Popular Nacional que fue planteada por el gobierno del Doctor Gustavo Noboa, y que hasta el mes de mayo/2001 no se dado trámite de aprobación en el Congreso Nacional para que se lleve a cabo; es de esperarse que en el futuro si la Consulta Nacional se produce, deben analizarse modificaciones al texto de la pregunta, como es el hecho de conocer de forma clara la potestad legislativa de los llamados parlamentos provinciales, y si estarán conformados por diputados locales electos, o los actuales consejeros, o también puede darse el caso de que dichos parlamentos lo integren los alcaldes de las provincias; también debe especificarse en el texto de la pregunta cómo se integrará el poder judicial, qué tipo de controles se ejercerá en cada localidad, provincia o región.

Adicionalmente, habría que plantearse dentro de una consulta nacional, si la población desea un modelo de autonomías provinciales o en su defecto desea una descentralización económica y administrativa y por último detallar puntualmente que tipo de reformas constitucionales debe introducirse en la Constitución. Consulta que debe realizarse una vez que el tema sea debatido y conocido por la sociedad en su conjunto, para que el pronunciamiento sea razonado y consistente.

BIBLIOGRAFIA

- ALBORNOZ, Vicente (2000), "Gobierno Central, Autonomías y Finanzas Provinciales", Cuadernos sobre Descentralización No. 2, CORDES
- AME, (1999), "Anteproyecto de Ley Orgánica de Gobiernos Seccionales", debatido en Asamblea General de AME, el 20-12-99.
- BARRERA, Augusto (1999), "Ecuador: un modelo para desarmar, Descentralización, disparidades y modo de desarrollo", Grupo Democracia y Desarrollo Local, Ediciones Abya-Yala.
- CACIAGLE, Mario (1991), "Estados Unitarios y Reformas de Autonomías: Descentralización en Italia y Francia", en: Nohlen Dieter (comp.) "Descentralización Política", Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- CAMARA DE COMERCIO DE QUITO (1999), "Descentralización y Desarrollo", Edición CCQ.
- CARRION, Fernando (1995), "La Descentralización en América Latina" En: Werner Hass Jorge (comp.)GTZ/PGU: Sociedad Alemana de Cooperación Técnica/Programa de Gestión Urbana, Editorial Albazul Offset, Quito.
- CARRION, Fernando (1998), Revista Ecuador Debate #44 "Descentralización entre lo global y lo local" art. "La Constitución de un Estado Descentralizado", Edit. Albazul Offset-Quito.
- CASTILLO, José Bolívar (1999), "Descentralización del Estado y Desarrollo Fronterizo", Segunda Edición.

- CONAM (2000), "Anteproyecto de Ley Orgánica de Régimen de Autonomía Provincial"
- CONCOPE (1999), "Propuesta sobre Reorganización Administrativa del Estado en el ámbito Provincial", aprobada en la Asamblea General Extraordinaria del CONCOPE, del 02-12-99.
- CONSTITUCION ESPAÑOLA (1978)
- CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR (1998), Corporación de Estudios y Publicaciones.
- CORRAL, Fabián (1999), "Descentralización entre el Servicio a la Gente y el Poder de las Regiones", artículo publicado en el Libro Descentralización, Muñoz Francisco (compilador), Editorial Trama Social-Quito.
- COSUDE (Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación) (1999), "Descentralización y Desarrollo", Serie de Textos sobre desarrollo, COSUDE 3003 Berna.
- DIARIO EL COMERCIO, (2000-01-23), pág. A-2
- DIARIO EL COMERCIO, (2000-09-17), Dr. Corral Fabián , pág. B6
- DIARIO EL COMERCIO (2000-02-20), Ruales Moncayo Wilson, Asesor del SRI
- DIARIO EL COMERCIO (2000-09-17), pág. B-7
- DIARIO EL COMERCIO (2000-11-14),pág. A-1; (2000-12-22), A-2 y 5
- DIARIO EL UNIVERSO, (1999-04-03), pág. 5 Econ. Pablo Concha
- DIARIO EL UNIVERSO, (2000-10-05), pág. A-7
- DIARIO EL UNIVERSO, (2000-12-20), pág. A-4, Ing. Gallardo Zavala Jorge.
- DIARIO HOY, (2000-03-28), pág. 10 A, Fernando Carrión
- DIARIO HOY, (1999-04-26), pág. 1-A, Dr. Castillo José Bolívar.
- DIARIO ULTIMAS NOTICIAS, (2000-11-09)
- DONOSO, Patricio (2000), "Propuestas de Descentralización y Elementos de Análisis", Cuaderno de Descentralización No. 3, CORDES.

Juan (1991), "La Descentralización Política en
(comp.), Descentralización Política, Editorial

Nueva Sociedad-Caracas.

- GUZMAN, Marco (2000), "Realidad Nacional, Descentralización y Autonomías" Cuaderno sobre Descentralización No. 1, CORDES
- J.A. GONZALES, Casanova (1979), "¿Qué son los estatutos de autonomías?", Editorial La Goya Ciencia.
- LEON, Jorge (1999), "La Descentralización y el Sistema Político", artículo publicado en el libro Descentralización de Muñoz Francisco comp.
- LEY DE DISTRIBUCION DEL 15% DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL PARA LOS GOBIERNOS SECCIONALES (1997), Corporación de Estudios y Publicaciones.
- LEY DE MODERNIZACION DEL ESTADO (1993), Corporación de Estudios y Publicaciones.
- LEY DE REGIMEN PARA EL DISTRITO METROPOLITANO (1993), Corporación de Estudios y Publicaciones.
- LEY ESPECIAL DE DESCENTRALIZACION DEL ESTADO Y PARTICIPACION SOCIAL (1997), Corporación de Estudios y Publicaciones.
- LEY ORGANICA DE LAS JUNTAS PARROQUIALES RURALES (2000), Ministerio de Bienestar Social.
- LEYES DE REGIMEN PROVINCIAL FONDO DE DESARROLLO PROVINCIAL (1969), Corporación de Estudios y Publicaciones
- LEYES REGIMEN MUNICIPAL, (1990), Corporación de Estudios y Publicaciones.
- MOLINS, Joaquín (1991), "Futuro del Estado de Autonomías en España" en: Nohlen Dieter (comp.), Descentralización Política.
- MOVIMIENTO FUERZA ECUADOR , "Anteproyecto de Ley Orgánica de los Gobiernos Seccionales Autónomos", en Donoso Patricio, Cuaderno No. 3 CORDES.
- NOBOA, Ricardo (1999), "Ecuador: la crisis de la República unitaria y sus alternativas", artículo publicado en el libro Descentralización de Muñoz Francisco, (compil).
- OJEDA, Lautaro (2000), "La Descentralización en el Ecuador", Ediciones Abya-Yala.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

...NÁN (1995), "Hacia un proceso de
al", en: Werner Hass Jorge
(compil.), Descentralización en América Latina, Editorial Albaluz Offset-
Quito.

- PUTMAN, Robert (2000), "Resultados de las Autonomías Italianas, Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES).
- ROSENFELD, Alex (1995), "Descentralización y Gobiernos Locales", en: Werner Hass Jorge (compil.) Descentralización en América Latina, Editorial Albaluz Offset.
- THEDIECK, Frank/BULLER, Eduardo (1995), "Descentralización de la Administración en el Perú", en: Werner Hass Jorge (compil.), Descentralización en América Latina, Editorial Albaluz Offset.
- VELASQUEZ, Fabio (1995), "La Descentralización en Colombia: Antecedentes desarrollo y Perspectivas" en: Werner Hass Jorge, Descentralización en América Latina, Editorial Albaluz Offset.
- VERDESOTO, Luis (2000), "¿Por qué y para qué Descentralizar el Estado Ecuatoriano?", Cuadernos sobre Descentralización No. 5, CORDES.



Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

ON DE PUBLICACION

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de esta Tesis, de su bibliografía y anexos, como artículo de la Revista o como artículo para lectura seleccionada.

Quito, junio 2001

.....
FIRMA DEL CURSANTE
ECON. MARCIA CUEVA TORRES