

## **Perspectivas para construir el gobierno intermedio en Ecuador**

**Mario Piñeiros Vallejo  
Alexandra Pérez Salazar**

### **Introducción**

La resolución del nivel intermedio de administración estatal en Ecuador es talvez el punto más crítico y conflictivo que obstaculiza el desarrollo de la descentralización política, administrativa y fiscal en Ecuador. En este nivel confluyen contraposiciones entre el poder nacional y el local que disminuyen la eficacia de la acción pública en lo atinente a la responsabilidad estatal y al desarrollo económico y social de los habitantes de cada una de las provincias. Un conjunto de razones para el debilitamiento de la estructura estatal intermedia y para la dificultad de reconfigurarla en torno a un gobierno provincial real tienen que ver con el comportamiento de los poderes políticos y sus instrumentos de acción. Por otro lado, tenemos razones legales y administrativas que obstaculizan el desarrollo del nivel intermedio de gobierno.

La asignación difusa de funciones de gobierno en el nivel provincial y la percepción general de que el gobierno central ha dejado de atender las necesidades de las provincias han animado el debate sobre el fortalecimiento del nivel intermedio de gobierno. Este debate ha sido impulsado por organizaciones ciudadanas quienes promueven diferentes modelos de organización estatal para sobrellevar los inconvenientes del centralismo. De manera especial, luego de la crisis bancaria de 1999 fue el detonante de ardorosos reclamos por mayor descentralización y la adopción del modelo regional autónomico. Esos eventos estuvieron concentrados en la provincia de Guayas –la provincia económica y comercialmente más desarrollada– conllevó el resurgimiento de los consejos provinciales en el escenario político nacional. Las propuestas básicamente versan sobre una organización basada en autonomías regionales (modelo español) o sobre una descentralización de funciones y recursos más resuelta hacia los consejos provinciales. Una y otra tendencia tiene sus problemas de aplicación que van más allá de las reformas constitucionales, legales y administrativas que implican.

Este documento intenta explorar las posibilidades de la conformación de los gobiernos intermedios en el Estado ecuatoriano. Inicia por la exposición de la estructura actual y los problemas intrínsecos para los gobiernos provinciales. A continuación exploramos las condiciones políticas que previenen su desarrollo y como se han expresado éstas en el modelo de descentralización que ha adoptado el Ecuador. Antes de llegar a definir las orientaciones sobre los gobiernos intermedios, describiremos el estado del debate sobre éstos para finalmente intentar definir los temas que deben ser abordados y las posibles estrategias para conformar los gobiernos provinciales.

### **La Estructura Político-Administrativa del Estado Ecuatoriano**

El país está dividido política y administrativamente en tres niveles: parroquias, cantones y provincias. Para cada uno de estos niveles se han definido las instituciones respectivas de gobierno. Así, para la parroquia, con la Constitución de 1998, se conformaron las Juntas Parroquiales Rurales compuestas por vocales de elección popular cuyo presidente es el candidato más votado. Estas juntas son autónomas, tienen jurisdicción en áreas rurales y

están a cargo de la planificación, veeduría y control y algunas obras menores siempre en coordinación con las municipalidades y los consejos provinciales. De hecho, las juntas parroquiales rurales gozan de una autonomía relativamente menor que las otras entidades seccionales por la obligación de coordinar, su reducida capacidad de acción y porque su propia creación depende del concejo municipal respectivo.

El nivel cantonal cuenta con el concejo municipal como órgano de gobierno. Este organismo está compuesto por dos entes diferenciados. El concejo en sí mismo está conformado por concejales de elección popular y tiene facultades normativas y de fiscalización en la jurisdicción cantonal. Por otro lado, está la municipalidad dirigida por un alcalde electo popularmente quien también preside el concejo municipal. La municipalidad está a cargo de la prestación de servicios y provisión de infraestructura básica en el cantón. El concejo municipal es la entidad seccional con mayor antigüedad política del Ecuador; prácticamente desde el nacimiento del Estado ecuatoriano en 1830. La elección de las dignidades cantonales solamente se ha visto interrumpida durante los períodos dictatoriales que ha vivido el país. Adicionalmente, es la entidad seccional con mayor capacidad financiera y operativa para la prestación de servicios urbanos por cuanto es la única entidad seccional que tiene asignados impuestos para su financiamiento; por ejemplo, los impuestos prediales urbanos y rurales, a las transferencias de dominio, entre otros.

El consejo provincial, nacido oficialmente con la Constitución de 1929, está constituido de manera similar al concejo municipal. Por un lado, los consejeros provinciales encargados de expedir normas provinciales y de fiscalizar la acción de la prefectura. Por otro lado, el prefecto provincial a cargo de la ejecución de obras a través de la prefectura y de presidir el consejo provincial. La representación de la provincia en el esquema estatal está asignada al prefecto. Aunque la representación y la jurisdicción del consejo provincial se refieren a la totalidad del territorio de la provincia, la Constitución Política de la República limita su acción de obra y servicios públicos exclusivamente al área rural.

Estos tres órganos de gobierno subnacional constituyen el Régimen Seccional Autónomo. Las características de estas entidades son básicamente tres. La primera es la elección popular de sus autoridades y representantes por parte de los ciudadanos de las respectivas jurisdicciones. La segunda característica es su autonomía administrativa y financiera. De hecho, estas entidades tienen libertad para definir su organización, planes, presupuestos, reglamentos y demás aspectos de su funcionamiento con una ingerencia mínima del gobierno central; de hecho, la autonomía de estos organismos se ha ido afianzando paulatinamente con la expedición de leyes a su favor y con el debilitamiento del Estado nacional por su inestabilidad política. Finalmente, con la excepción de las juntas parroquiales rurales las cuales solamente pueden expedir resoluciones administrativas, los concejos municipales y consejos provinciales tienen facultades normativas –a nivel de reglamento– que se expresan a través de ordenanzas.

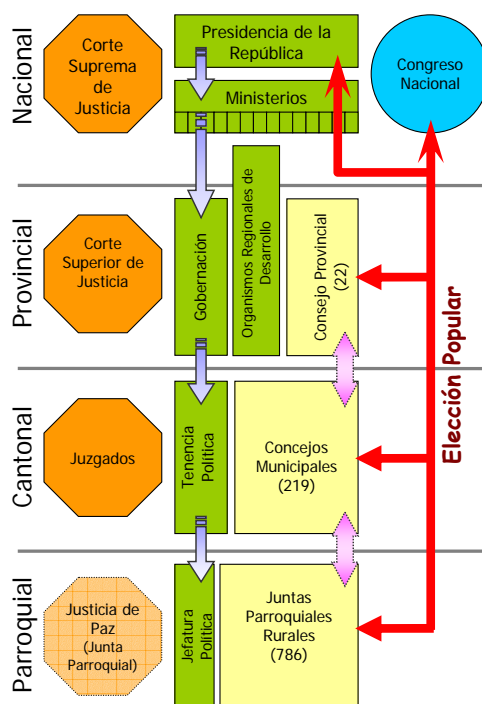
Paralelamente al régimen seccional autónomo encontramos al régimen seccional dependiente. Este régimen está conformado por las entidades dependientes del gobierno central que actúan en el ámbito subnacional. Entonces, las delegaciones provinciales o cantonales de los ministerios, secretarías, institutos y otros organismos nacionales son parte del régimen seccional dependiente. Para coordinar y dirigir las actividades de estas entidades y para representar al Presidente de la República en cada provincia existe la figura del gobernador; designado directamente por aquél. Adicionalmente, la autoridad del

governador se extiende a los cantones y parroquias a través de los tenientes y jefes políticos, respectivamente; cabe anotar que según la Constitución los jefes políticos deben desaparecer con la Ley de Justicia de Paz –que aún no ha sido expedida– y sus funciones las deben asumir las juntas parroquiales rurales.

Existe también otro conjunto de entidades que, si bien dependen del gobierno central, funcionan autónomamente generalmente en ámbitos supraprovinciales y subnacionales. Estas entidades son los organismos regionales de desarrollo, creados inicialmente para el manejo de cuencas hidrográficas y la provisión de infraestructura rural especialmente de riego para la agricultura. Sin embargo, por ser autónomos administrativa y financieramente y por su adscripción directa a la Presidencia de la República, los organismos de desarrollo regional han asumido competencias relacionadas con infraestructura sanitaria y de educación, entrando en claro conflicto con las actividades que desarrollan municipalidades y prefecturas.

Finalmente, dentro de la estructura administrativa del Estado, la Constitución de 1998 da cabida a posibles instancias de administración que reconozcan la tradición ancestral indígena. Estos entes administrativos son las Circunscripciones Territoriales Indígenas y Afroecuatorianas. Sin embargo, debido a la dificultad de identificar claramente los territorios ancestrales y los potenciales conflictos de su definición con la división política-administrativa actual no ha permitido siquiera desarrollar la ley que regule su constitución, funciones ni administración.

La gráfica a continuación esquematiza la organización administrativa y política del Estado ecuatoriano. Para simplificar el esquema se han obviado las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas, los organismos de control (Contraloría General del Estado, Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo Electoral, Superintendencias y otros) y otras instituciones nacionales.



## **Problemas de la Estructura Estatal en el Nivel Provincial**

Los problemas derivados de la estructura estatal para la construcción del gobierno intermedio tienen que ver con las competencias y relaciones entre las entidades y entre regímenes. Por un lado, existe una serie de problemas derivados de las relaciones entre las entidades del régimen seccional autónomo. Por el otro lado, existe una fuerte duplicación de funciones entre las entidades dependientes del gobierno central en el nivel provincial y los consejos provinciales.

Entre los consejos provinciales y concejos municipales no existe relación de subordinación alguna y las funciones y servicios que tienen atribuidas son muy similares. El factor diferenciador, competencialmente hablando, es la restricción de los consejos provinciales para actuar únicamente en las áreas rurales. Sin embargo, resulta paradójico que el consejo provincial no tenga asignado impuesto alguno para financiar sus actividades en zonas rurales donde la construcción de infraestructura pública resulta más cara y menos rentable por la dispersión de los habitantes; recordemos que el impuesto predial rural está asignado en su totalidad a los concejos municipales. Esta situación, sumada a la concentración de votantes en las ciudades, ha impulsado a los consejos provinciales a competir políticamente con las municipalidades con la intervención en zonas urbanas, especialmente en cantones pequeños.

A pesar de las contradicciones en la asignación de recursos y competencias entre consejos provinciales y concejos municipales, aquéllos han encontrado “nichos” competenciales. El gobierno nacional, debido a la inestabilidad y tendencias de favorecer la rectoría y regulación de los sectores por encima de la prestación de servicios por vía directa que se han desarrollado en los últimos 10 años ha dado la oportunidad a los consejos provinciales de asumir áreas como la provisión de infraestructura vial secundaria y, en excepcionales casos, primaria. También han tomado iniciativas de promover acciones de desarrollo económico en los sectores agropecuarios. En el primer caso, el rol está muy diferenciado y claramente asociado en la mente de la ciudadanía mientras que en el segundo no está todavía muy desarrollada dicha actividad pero ofrece una base sobre la cual definir su rol en el futuro.

La organización estatal en el nivel intermedio provoca la transposición de funciones que existe entre las entidades dependientes del gobierno central y los consejos provinciales. El caso más grave y ejemplificador de esta situación son los organismos regionales de desarrollo. La Constitución asigna el manejo de cuencas y micro cuencas hidrográficas al consejo provincial. Pero también reconoce la existencia de los organismos regionales de desarrollo los cuales pueden ejercer las competencias asignadas por el Presidente de la República. Actualmente existen 12 de estos organismos y su función primordial es el manejo de cuencas hidrográficas y la construcción de infraestructura de riego y saneamiento ambiental. A estos organismos se destina un presupuesto de aproximadamente 200 millones de dólares frente a 150 millones que el gobierno nacional entrega a los consejos provinciales y 500 millones a todas las entidades del régimen seccional autónomo. Sin embargo, la calidad y eficacia del gasto es muy inferior en dichos organismos regionales. Tomemos como ejemplo la provincia de El Oro donde en materia de riego intervienen dos organismos regionales pero el consejo provincial da cuenta del 70% de los sistemas de riego con la mitad de los recursos. Estas duplicaciones de funciones no permiten a la ciudadanía identificar claramente al responsable de una u otra competencia y por lo tanto la exigibilidad y el control social encuentran poca oportunidad de desarrollarse.

## **El Escenario Político Ecuatoriano**

La organización e institucionalidad del Estado son construidas por la estructura y la dinámica política del país. Esta es una realidad en Ecuador como en cualquier otra parte del mundo. Obviamente, los partidos políticos son los jugadores más relevantes de la escena política y éstos inciden directamente sobre la edificación del Estado. Las virtudes y deficiencias de los sistemas políticos se trasladan a todas las manifestaciones del manejo estatal. En el Ecuador en particular, la evidente e indiscutible fragmentación política ecuatoriana se expresa en la fragmentación y consiguiente debilidad de las instituciones del Estado.

Veamos dos ejemplos de esta correspondencia:

- La competencia de los partidos en el mercado político impone la competencia entre entidades estatales que duplican funciones y gasto de recursos fiscales reduciendo a su vez el beneficio general de la acción estatal.
- Ningún partido, en todo el período democrático desde 1979, ha tenido la mayoría absoluta en el Congreso. Esto obliga a hacer concesiones coyunturales en el contenido de los proyectos de ley y otras acciones (como el nombramiento de autoridades de control) que afectan la institucionalidad del Estado y la seguridad jurídica en el largo plazo. Adicionalmente, la concentración en el corto plazo y la coyuntura política nacional distrae al gobierno central de la atención a las necesidades territoriales y lo obliga a utilizar sus dependencias subnacionales como instrumentos de negociación política.

Por otro lado, comparando los diferentes niveles de gobierno, es claro que las instituciones seccionales gozan de mayor estabilidad que las entidades nacionales. Esta estabilidad se expresa en que las personas o las tendencias políticas son reelectas en los ámbitos municipal y provincial. Por el contrario, en el nivel nacional encontramos 11 gobiernos de diferentes partidos e ideologías desde 1979, con el agravante de que ha habido seis presidentes y tres revueltas populares en los últimos siete años.

Las razones de la estabilidad política subnacional pueden ser principalmente dos. La primera es la regionalización de los partidos políticos, según la cual uno o dos partidos son fuertes en cada provincia. Y son estos partidos los que alcanzan las dignidades seccionales. Al contrario, en el nivel nacional la ciudadanía en las últimas elecciones ensayó formulas partidarias nuevas. La segunda razón es la correspondencia que existe entre la acción de la autoridad seccional y las exigencias ciudadanas. Esto permite un mejor ajuste entre lo público y la sociedad a la que atiende. En el nivel nacional, sin embargo, la inestabilidad y fragmentación institucional y política ha menoscabado la capacidad de respuesta de las entidades nacionales, haciendo que éstas dejen de responder efectivamente a la sociedad a través de programas y servicios continuos.

Podemos entonces colegir que la actuación política y la gestión estatal a nivel nacional no permiten la satisfacción de las aspiraciones y necesidades ciudadanas. De ahí que el descontento de la ciudadanía y su percepción de falta de representación y legitimidad de los estamentos públicos nacionales y de los partidos ha obligado al ciudadano llano a buscar alternativas para hacer oír sus aspiraciones y para incidir sobre la toma de decisiones estatales. Es así como cobran fuerza los movimientos ciudadanos para debatir y reclamar sobre la situación del Estado. Esta agitación social obviamente llega a su máxima expresión con los eventos de abril de 2005 y el consecuente cambio de gobierno.

Analizando el comportamiento de la última revuelta ciudadana podemos obtener las siguientes conclusiones:

- La evolución cognitiva de la ciudadanía: Los reclamos ciudadanos no fueron por un comportamiento externo de una u otra figura política. Los reclamos giraron alrededor de conceptos de manejo estatal como la separación de los poderes, el respeto al ordenamiento jurídico y el fortalecimiento de los gobiernos seccionales.
- El rechazo evidente a las figuras y organizaciones políticas: La ciudadanía asocia directamente la participación de los políticos o los partidos como causa de los problemas en la gestión estatal y, en tal virtud, no los reconoce como canales de expresión de sus aspiraciones.
- La actitud de participación y propuesta activas: Más allá de la protesta y ante la percepción de que sus aspiraciones no son escuchadas ni canalizadas, los ciudadanos se organizan para debatir y plantear soluciones para los problemas estatales. Además, anteriormente las movilizaciones hubieran terminado con el cambio de gobierno pero actualmente la ciudadanía sigue organizándose en torno a la reforma estatal.

Estas nuevas condiciones político-sociales imponen nuevas características para una reforma del Estado. Por un lado, es necesario atacar temas sensibles de la estructura política del país. Los planteamientos ciudadanos están orientados hacia temas relacionados con el proceso de elección, los partidos políticos, la conformación del Congreso y de la Corte Suprema de Justicia, la organización político-administrativa (incluyendo la descentralización o la adopción del modelo autonómico), la corrupción, y tantos otros. Por otro lado, la desconfianza que demuestran los participantes y la sociedad en general hacia los actores políticos exige que las reformas políticas que se hagan sean reales cambios a la estructura del Estado.

El cambio de la reglas del juego político impuesto por la ciudadanía abre una ventana de oportunidad para el desarrollo de procesos de descentralización y, específicamente, del nivel intermedio de gobierno. La ciudadanía ahora percibe correctamente los problemas e intuye claramente hacia donde orientar las soluciones. El tablero político del Ecuador tiene ahora nuevas reglas de juego y los jugadores deben renovar sus estrategias. En ese sentido, la reforma política del Estado debe ser asumida seriamente por sus actores haciendo los cambios constitucionales y legales que garanticen respuesta a las aspiraciones ciudadanas. De esta manera se podrá recuperar la estabilidad institucional del Estado, pero esto no será posible sin severos actos de contrición de parte todos y cada uno de los agentes del sistema político.

### **El Modelo de Descentralización**

El modelo de descentralización de competencias, funciones, responsabilidades y recursos del Ecuador es una expresión de la conducta de los agentes políticos. La palabra “descentralización” aparece en la legislación ecuatoriana en la Constitución de 1979 cuando se inaugura el último período democrático. A pesar de la incorporación del concepto, su implementación no toma forma y más bien durante los 10 años siguientes culmina el proceso de centralización de competencias iniciado en el período dictatorial de los años 70. Con el influjo de dinero ocasionado por el boom petrolero de inicios de los años 70, el gobierno

central asume la prestación de servicios como educación, salud, vialidad, saneamiento ambiental y otros, cuya administración era tradicionalmente de los concejos municipales. Adicionalmente, las autoridades seccionales dejaron de ser electas y fueron nominadas por el gobierno militar. Estas acciones, acompañadas por la aplicación de instrumentos como la planificación y presupuestos centralizados, debilitaron la institucionalidad de los gobiernos seccionales.

A finales de la década de los ochenta e inicios de los noventa se presenta en América Latina la corriente de descentralización y desinversión del Estado. El Ecuador responde lentamente y se expiden las Leyes de Modernización del Estado y Participación de la Iniciativa Privada (1994), Distribución del 15% del Presupuesto del Estado a los Gobiernos Seccionales (1996) y de Descentralización y Participación Social (1997). Con la primera se intenta dar una orientación y definición sobre los procesos de descentralización de funciones y recursos hacia los gobiernos seccionales. La segunda ley obliga a transferir fondos por hasta el 15% de los ingresos del presupuesto general del Estado a los gobiernos seccionales, sin requerir una contraprestación de servicios más allá de los definidos en las respectivas leyes de régimen municipal y provincial. La Ley de Descentralización determina un proceso discrecional de descentralización –voluntario para los gobiernos seccionales pero obligatorio para el gobierno central. Las disposiciones generales sobre el proceso de descentralización se elevan a la categoría de constitucional con la nueva Constitución de 1998.

De manera breve, el modelo de descentralización se lo puede definir como discrecional de uno a uno. El proceso de transferir competencias hacia los gobiernos seccionales depende de la decisión de uno de ellos de asumir una competencia del gobierno central, salvo aquellas competencias taxativamente declaradas no descentralizables en la misma Constitución. Una vez presentada la demanda de competencias y recursos, la entidad central no puede negar la transferencia de la competencia y los recursos asociados, y ésta se materializa con la suscripción de un convenio. Todos los gobiernos seccionales están facultados por igual a demandar y asumir cualquier competencia del gobierno central. El marco constitucional y legal no hace diferencia entre las distintas instancias de gobierno subnacional. El proceso se basa fuertemente en la negociación de las competencias, recursos y condiciones de la transferencia de competencia.

El modelo de descentralización adolece de varios problemas que explican el poco desarrollo de la descentralización administrativa en Ecuador. De hecho, haciendo un estimado de las competencias descentralizables y el número de entidades transfirientes y receptoras de competencias (excluyendo las juntas parroquiales rurales) se deberían firmar alrededor de 28.000 convenios. En la práctica se ha suscrito aproximadamente el 1,2% de esos convenios. Los problemas más importantes son:

- El proceso es contradictorio en cuanto a la responsabilidad sobre su ejecución. El gobierno central está obligado y es responsable de su ejecución. Pero el gobierno central no tiene la iniciativa del proceso por cuanto depende de la voluntad del receptor de competencias. Esta contraposición de responsabilidad e iniciativa impide que a nivel nacional se pueda formular y aplicar una política o programa de descentralización. Por ejemplo, el gobierno central ha expedido dos planes nacionales de descentralización cuyo cumplimiento ha sido prácticamente nulo.

- El modelo es inequitativo y beneficia a los gobiernos seccionales políticamente fuertes. Al depender de procesos de negociación, la transferencia de competencias tiene mayores oportunidades de ocurrir dependiendo de la capacidad política y el poder de veto de la autoridad seccional que demanda las competencias. Las transferencias de competencias más importantes se han realizado a gobiernos municipales fuertes o cuando la entidad nacional respectiva ha sido débil. Por ejemplo, se han transferido la administración de los aeropuertos de Quito y Guayaquil (las mayores ciudades del país) a las respectivas municipalidades, las cuales a su vez están a cargo de los dos partidos políticos más fuertes (Izquierda Democrática y Social Cristiano, respectivamente).
- El modelo es potencialmente caótico e ineficiente. No se promueve una transferencia ordenada de competencias en términos de las funciones que deben asumir de manera general los gobiernos seccionales por niveles. De esta manera, la reducción del aparato administrativo central no es posible mientras todos los gobiernos seccionales de una provincia hayan asumido las competencias. Así, cada convenio de transferencia impone mayores costos de transacción y de coordinación.

El desarrollo incipiente de la descentralización administrativa y el deterioro de la prestación de servicios básicos por parte del gobierno central también alimentan las experiencias de construcción del gobierno provincial. El desarrollo de intentos por sobrellevar los dos problemas mencionados ha estado basado en la actuación de los consejos provinciales. Cuando en el año 2000, con el apoyo de la Cooperación Técnica Alemana GTZ, un grupo de 17 consejos provinciales decidió promover el planteamiento de demandas unificadas de competencias, concertadas con los respectivos concejos municipales, el gobierno central se vio obligado a negociar y suscribir convenios marcos de transferencia de competencias en los sectores de Ambiente y Agricultura en los cuales se establecieron las condiciones básicas de descentralización. En el caso de Ambiente, el proceso llegó a la suscripción de cerca de 80 convenios específicos de descentralización. De esta manera, los consejos provinciales ensayaron roles de coordinación de las entidades seccionales de las provincias y como intermediarios entre los intereses locales y nacionales.

### **El Estado del Debate sobre los Gobierno Provinciales**

En términos generales, algunos movimientos ciudadanos se han organizado en torno a las reformas estatales orientadas a fortalecer el Estado en el nivel intermedio. El cambio en el escenario político, los problemas del modelo de descentralización y el nuevo protagonismo de los consejos provinciales justifican la creación de gobiernos provinciales fuertes que puedan promover el desarrollo y crecimiento de las provincias. De manera particular en las provincias costeras –de cultura más liberal– grupos de ciudadanos organizados alrededor de la academia y cámaras de producción impulsan la adopción de un modelo de organización autonómica del Estado similar al español. Mientras tanto las provincias de la sierra –con tradición más conservadora– y amazonía promueven un modelo de mayor descentralización pero sin llegar a cambiar el Estado unitario. Sin embargo, actualmente incluso las provincias de la sierra ecuatoriana están comenzando a plantear la reforma del Estado con base en un modelo autonómico.

Una de las razones para estos planteamientos tiene que ver con la representación provincial a nivel nacional. Para acceder a mayores recursos financieros por medio de transferencias intergubernamentales a los gobiernos seccionales las provincias de la costa y de la sierra



han adoptado estrategias diferentes. Las provincias de la costa han recurrido a la creación de cantones mientras que la sierra ha optado por la creación de provincias. Este comportamiento ha derivado en que la representación en el congreso nacional favorece a las provincias de la sierra por cuanto los diputados son electos provincialmente. Entonces para equilibrar la incidencia sobre el poder nacional, la costa presiona por el cambio de modelo de organización territorial del Estado mientras que la sierra es más tímida sobre la descentralización de funciones y recursos porque la atención de sus intereses está en alguna medida garantizada por el Estado nacional. Sin embargo, la tendencia está cambiando debido a que la inestabilidad institucional en el nivel nacional ha menoscabado la capacidad de atención a las provincias.

Los planteamientos autonomistas, nacidos principalmente en las provincias costeras, no tratan todos los temas que se deben trabajar para materializarlos en la práctica. Los temas recurrentes en las propuestas son: el derecho de las provincias a declararse “autónomas”, la facultad de los consejos provinciales de expedir leyes provinciales en lugar de ordenanzas, la retención de altos porcentajes de las recaudaciones impuestos nacionales (a la renta y al valor agregado), esquemas de distribución de fondos nacionales basados en indicadores de producción provincial, la reconfiguración de la autoridad provincial (el prefecto como gobernador electo y la desaparición del gobernador designado), la redefinición de los distritos electorales y la mancomunidad de provincias pequeñas para acceder a la autonomía. En muy pocos casos estos planteamientos incluyen las competencias que deben pasar obligatoriamente al poder provincial.

La orientación de los planteamientos autonómicos replica algunas de las deficiencias del modelo de descentralización. El principal riesgo es que el modelo autonómico mantiene el carácter discrecional y voluntario del proceso. De esta manera, dicho modelo mantiene la inequidad política al depender de la capacidad de negociación en el congreso que tenga cada provincia. En segundo lugar, la concentración de las capacidades económicas en pocas provincias produce desventajas financieras para el desenvolvimiento de la actividad pública y para el desarrollo socio-económico en provincias “pobres”. Finalmente, los planteamientos autonómicos realizados no conllevan la jerarquización administrativa y política que debe ocurrir entre el gobierno provincial y los gobiernos municipales y parroquiales; recordemos que actualmente el consejo provincial no tiene una relación de jerarquía superior sobre los concejos municipales.

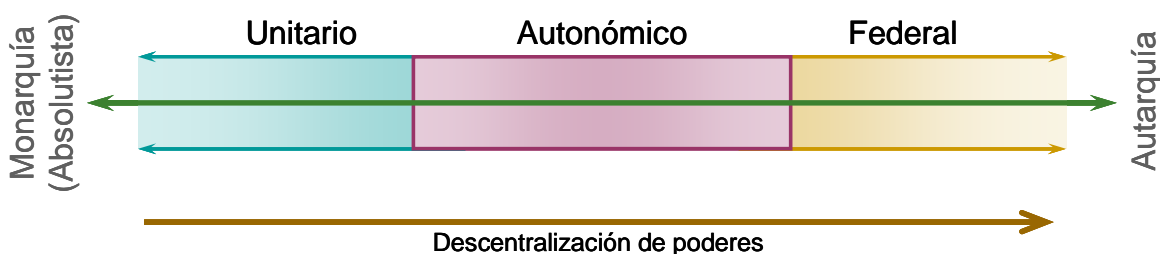
Sin embargo, el modelo autonómico obviamente contribuiría a solucionar algunos de los problemas que enfrentan los actuales consejos provinciales para proyectarse como gobiernos reales. La reasignación o la creación de impuestos a favor de los consejos provinciales reducirían la dependencia que tienen éstos de las transferencias intergubernamentales. En promedio, los ingresos de los consejos provinciales provienen en un 95% de las transferencias del gobierno central. La reducción de este porcentaje obviamente fortalece su autonomía financiera y mejora su posición política para ejercer actividades de gobierno. Otro beneficio es que se soluciona la restricción constitucional de actuar únicamente en el ámbito rural extendiendo la jurisdicción del consejo provincial hacia toda la provincia. En este punto, si bien la jurisdicción ayuda a la conformación del gobierno provincial, es necesario delimitar y diferenciar las competencias de los consejos provinciales y concejos municipales para evitar conflictos entre estos dos niveles. Por último, el solo esfuerzo de implantar un sistema de organización autonómica obliga a replantear las relaciones intergubernamentales. Si bien la aplicación de la jerarquización del gobierno

provincial sobre los concejos municipales será difícil de materializar –es muy poco probable que las municipalidades renuncien o limiten el acceso que tienen con el nivel nacional– el debate obliga a discutir instrumentos que configuran las relaciones entre niveles de gobierno. Los instrumentos como la planificación y la distribución de fondos (presupuestos) construyen en la práctica las relaciones y las jerarquías de los niveles estatales que los consejos provinciales pueden aprovechar para consolidar el rol del gobierno intermedio.

### Puntos a Debatir para Construir el Gobierno Provincial

Si bien los planteamientos sobre el fortalecimiento del nivel intermedio de gobierno están sobre la mesa, el debate debe orientarse a definir en la práctica los temas, conceptos y formas que debe tomar dicho fortalecimiento y no tanto a definir qué modelo de organización estatal se adopta. En el corto y mediano plazo se pueden adoptar medidas de descentralización administrativa tendientes a vigorizar el accionar del consejo provincial. Para el largo plazo se pueden definir aquellos temas vinculados con la organización estatal y de manera específica la concesión de mayor autonomía política y jurídica al gobierno provincial.

El punto de partida del debate debe ser la solución de la aparente dicotomía entre los términos “descentralización” y “autonomía” (referida a figura regional de los modelos autonómicos de organización estatal). La una no está contrapuesta a la otra. Es decir, la “autonomía” no sustituye ni es una opción alterna a un proceso de “descentralización”. De hecho, la conformación de regiones o provincias autónoma requiere obligatoriamente de un proceso de descentralización para otorgar a las entidades provinciales poderes, potestades y recursos del orden nacional para su administración. Cada forma de organización estatal comprende un grado de descentralización de las funciones del Estado definido por su alcance (poderes estatales involucrados, i.e. poder ejecutivo, poder legislativo y poder judicial) y la profundidad de las responsabilidades transferidas (competencias y responsabilidades entregadas dentro de cada poder estatal), según lo resume la gráfica siguiente:



El momento de conciliar la dicotomía con que se trata el tema en Ecuador es posible avanzar en la definición del rol que cumplirían los gobiernos provinciales. Las experiencias desarrolladas por los consejos provinciales para consolidarse dentro del esquema político y administrativo ecuatoriano proveen ciertas orientaciones generales acerca del rol provincial. De manera específica, tres actividades generales destacan de estas experiencias: la intermediación, la coordinación y la promoción del desarrollo económico. La intermediación básicamente se definiría como la transmisión de las aspiraciones provinciales y cantonales hacia el nivel nacional (gobierno central o congreso) y la instrumentación de políticas nacionales a través de acciones subnacionales; como ejemplo de la intermediación vertical

tenemos la experiencia de las demandas de competencias unificadas provincialmente. Adicionalmente, el gobierno provincial puede intermediar horizontalmente tanto entre provincias cuanto entre las municipalidades respectivas. Esta intermediación horizontal puede inicialmente estar referida a la solución de conflictos lo que en la práctica produciría una suerte de jerarquía superior del nivel provincial.

La promoción del desarrollo económico es una actividad en la que han incursionado los consejos provinciales. Aprovechando primero las capacidades y competencias actuales sobre infraestructura vial de segundo y tercer orden, así como sobre infraestructura de riego los consejos provinciales han tomado conciencia de su incidencia sobre su contribución al desarrollo agroproductivo. Adicionalmente, algunos consejos provinciales han iniciado programas de mejoramiento de cadenas de producción orientados a apoyar a productores pequeños (e.g. pecadores artesanales o artesanos) y han asumido de hecho funciones de apoyo a la producción abandonadas por el gobierno central (p.e. programas de vacunación de ganado, asistencia técnica agropecuaria). Dentro de esta actividad, los consejos provinciales también han actuado como facilitadores entre el sector privado y el público para acordar agendas, aunque pequeñas, de desarrollo económico.

Por el lado de las acciones administrativas, otro elemento de fortalecimiento del rol provincial puede estar en la reducción de las sobreposiciones de funciones entre las entidades del gobierno central y los consejos provinciales. Una acción que apoyaría a los consejos provinciales en su fortalecimiento es la eliminación de los organismos de desarrollo regional y la entrega de sus funciones y recursos a aquéllos. Esta acción mejoraría la capacidad financiera de los consejos provinciales y aclararía a los usuarios la responsabilidad sobre el manejo de cuencas hidrográficas y de la infraestructura de riego, fortaleciendo la capacidad del consejo provincial para promover el desarrollo económico. Otra acción administrativa sería el encargo al prefecto de la gobernación provincial. Con esto el prefecto tendría facultades para coordinar y dirigir el trabajo de las entidades gubernamentales centrales en la provincia. Sin embargo, estas dos acciones dependen de la decisión de la Presidencia de la República y ambas instituciones son obviamente utilizadas como instrumentos políticos lo que a su vez dificulta la aplicación de esas acciones.

Con un horizonte de mediano plazo se puede iniciar la aplicación de instrumentos que aclaran y definen las relaciones intergubernamentales. Estos instrumentos son específicamente la planificación y la distribución de fondos. Por el lado de la planificación, además de la necesidad de establecer normativa y operativamente un sistema de planificación, el consejo provincial puede emprender en el desarrollo de sistemas provinciales que coordinen y concierten las actividades de las instituciones de la provincia incluyendo a los concejos municipales. Adicionalmente, puede asumir el rol de negociador frente al gobierno central para la inserción de los planes provinciales en el sistema de asignación de prioridades y recursos. Ahí empezaría a configurarse las oportunidades para redefinir los mecanismos de distribución de fondos. Los consejos provinciales pueden convertirse en canales de asignación y distribución de parte de las transferencias intergubernamentales y así redefinir las relaciones y jerarquías entre niveles de gobierno.

Las reformas mencionadas hasta ahora no implican modificación de los cuerpos normativos. Dependen de la definición de estrategias de acción de parte de los consejos provinciales. Entonces, un primer paso es que los consejos provinciales acuerden las estrategias y determinen los pasos que se tienen dar para mejorar su capacidad política y administrativa.

Allí juega un papel determinante el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador CONCOPE para facilitar y apoyar técnicamente la proyección de los consejos provinciales hacia la construcción de gobiernos provinciales reales.

En el largo plazo ya caben aquellas reformas conducentes a reorganizar la organización política y administrativa del Estado. El debate debe mantenerse pero tratando de profundizar en los conceptos y de concertar los mecanismos de aplicación de los mismos. De manera especial, el debate debe estar orientado a aclarar las asignaciones de competencias tanto en términos de la entidad responsable cuanto en el contenido (servicios, atribuciones, actividades y alcances) de las competencias. Otro punto importante es el financiamiento de los gobiernos intermedios. Como se mencionó anteriormente, los consejos provinciales prácticamente no tienen ingresos propios. El debate y el consenso deben determinar qué impuestos se asignan para la administración provincial y los mecanismos de solidaridad entre provincias. Claramente este tema involucra procesos de negociación por cuanto siempre habrá ganadores y perdedores en la redefinición de fuentes de financiamiento. Entonces, el origen de los fondos provinciales y los mecanismos de redistribución deben ser concertados políticamente para que puedan ser aplicados.

## **Conclusión**

Los puntos expuestos anteriormente y los propuestos en los planteamientos autonomistas, luego de un profundo debate de alcance nacional, deben ser expresados claramente en el marco constitucional y legal. El papel de los actores políticos, especialmente los partidos, es fundamental para concretar estas reformas. La construcción de gobiernos provinciales abre interesantes oportunidades para los agentes políticos. La regionalización de los partidos políticos que se ha dado en la práctica debe ser aprovechada para apoyar políticamente a los gobiernos provinciales. Pero, las estructuras partidarias deben renovarse y acoger la democratización y descentralización dentro de sus principios de funcionamiento. De manera definitiva, el desarrollo del país encuentra un aliado importante en el gobierno provincial cuya construcción y consolidación está en camino.

## **Bibliografía**

- Constitución Política de la República del Ecuador
- Ley de Modernización del Estado y Participación de la Iniciativa Privada (Ecuador)
- Ley de Distribución del 15% del Presupuesto del Estado (Ecuador)
- Ley de Descentralización y Participación Social (Ecuador)
- Ley Orgánica de Régimen Municipal (Ecuador)
- Ley Orgánica de Régimen Provincial (Ecuador)
- Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales (Ecuador)
- Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Régimen Municipal (Ecuador)
- Reglamento a la Ley de Descentralización y Participación Social (Ecuador)
- Zimmermann, Janos (2003), La Importancia del Gobierno Intermedio, ponencia en la Asamblea General Extraordinaria de Prefectos, Cuenca, Ecuador
- Krüger, Juliane (2004), Una Lluvia de Ideas: ideas para la organización del gobierno intermedio, mimeo
- López, Hernando (2004), Estado de Concreción de la Descentralización en Ecuador: Línea de Base a Junio de 2004, mimeo

## **Reseña Biográfica**

### ***Mario Piñeiros Vallejo***

Bachelor of Science en Matemáticas por Beaver College (Arcadia University) de Glenside, Pennsylvania y Máster en Administración Industrial y de la Tecnología por el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas INCAE de Alajuela, Costa Rica. Trabajó como Asesor del Componente de Modernización / Descentralización del Programa de Modernización y Descentralización PROMODE de la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GTZ, en Quito, Ecuador. Actualmente se desempeña como Asesor de la Dirección Ejecutiva del Consejo Nacional de Modernización del Estado en Quito, Ecuador.

Dirección: Juan León Mera y Ave. Patria, Edificio CFN 9no piso, Quito, Ecuador  
Teléfonos: ++593-2-2227814, ++593-2-2227815 Ext. 2914  
E-mail: mpineiros@conam.gov.ec

### ***Alexandra Pérez Salazar***

Sicóloga de Trinity College de Washington, Máster en Psicología por la Universidad Complutense de Madrid, en Educación Especial por la Pontificia Universidad de Comillas y en Economía con especialización en Descentralización y Desarrollo Local por la Universidad de las Américas en Quito, Diplomada en Gerencia y Marketing Político por la George Washington University. Se desempeñó como Asesora Principal del Componente de Modernización / Descentralización del Programa de Modernización y Descentralización PROMODE de la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GTZ, en Quito, Ecuador. Actualmente es Directora Ejecutiva del Consejo Nacional de Modernización del Estado en Quito, Ecuador.

Dirección: Juan León Mera y Ave. Patria, Edificio CFN 9no piso, Quito, Ecuador  
Teléfonos: ++593-2-2227814, ++593-2-2227815 Ext. 2914  
E-mail: aperez@conam.gov.ec