

LA PROPUESTA PARA EL ECUADOR: AUTONOMÍA PROVINCIAL

Fuerza Ecuador busca aglutinar y sumar fuerzas con todos los estamentos de la sociedad civil con la propuesta de **Autonomía Provincial**, un sistema adaptado a las realidades administrativas y políticas del Ecuador. Su propósito es una profunda y efectiva descentralización económica, administrativa y política. El Ecuador seguirá teniendo sus 22 provincias actuales, con sus capitales provinciales y municipios cantonales respectivos, reforzados a través de la potestad constitucional de recaudar e invertir gran parte de sus propios recursos.

En un sistema de Autonomías Provinciales se logra que la descentralización política y económica se implemente en las entidades provinciales y cantonales entregándoles la facultad de recaudar sus propios **recursos** económicos y administrarlos para mejor satisfacer las necesidades básicas de sus ciudadanos cumpliendo con las **responsabilidades** que manejar esos recursos implica. El gobierno central mantiene su competencia en la política exterior, las Fuerzas Armadas, la seguridad nacional, el comercio externo, la legislación e interpretación de la Constitución de la República y demás tareas de carácter nacional.

LOS RECURSOS

Cada cantón será responsable de recaudar todos los impuestos nacionales y locales dentro de su jurisdicción, de retener los porcentajes pertinentes y de distribuir el resto entre la provincia y el gobierno central. Es decir, todos los impuestos usualmente generados por la actividad económica de los ciudadanos de un cantón (IVA, IR, ICC, ICE, etc.) serán recaudados por el municipio e ingresados a una **canasta tributaria** que será dividida entre cantón, provincia y nación de acuerdo a las necesidades locales. Este nuevo mecanismo de recaudación y distribución tributaria aumentará dramáticamente los montos y cobertura actuales del Ministerio de Finanzas ya que cada municipio tiene mayor conocimiento y habilidad para cobrar todos los impuestos en sus respectivas localidades, sobretodo si obtendrán beneficios directos de esa recaudación.

TRIBUTOS DIRECTOS

Este proyecto ha calculado el potencial tributario de todas las provincias del país de acuerdo a los datos de tributación actual, los estándares de cobertura tributaria internacional y los datos proporcionados por el 1% de Impuesto a la Circulación de Capitales (ICC). Esta información se ha colocado en un modelo de **simulación tributaria** para cada provincia para poder comparar la capacidad de recaudación esperada según nuestro modelo económico y las necesidades de inversión que cada provincia tiene para reducir sus índices de pobreza. En síntesis, los indicadores para los dos principales impuestos determinarían que, en un escenario promedio, la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) se incrementaría en 375% y la del Impuesto a la Renta junto con el 1% ICC subiría 350%. Como estos impuestos representan

aproximadamente 90% del total de ingresos por tributos directos al fisco, la recaudación total se elevaría 3.38 veces las cifras actuales.

El reparto de los recursos recaudados y sumados a la *canasta tributaria* será determinado técnicamente basado en las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI's)¹ de cada cantón. Las proporciones de reparto podrían ser así, por ejemplo, en el caso de una ciudad grande como Guayaquil: el 34% será para el cantón que recauda, el 33% irá a un **Fondo de Compensación Provincial** para ayudar a los cantones y provincias más pobres, y el 33% restante irá al gobierno central para cumplir con sus tareas específicas. En ciudades medianas, como Manta o Loja, puede ser 60% de la *canasta tributaria* para el mismo cantón, 20% para el Fondo de Compensación y 20% para el gobierno nacional. Finalmente en ciudades con escasos recursos o mucha pobreza como Esmeraldas o Quevedo, se tendrá que quedar el 90-100% de lo recaudado al principio en la localidad e inclusive recibirá recursos adicionales del Fondo de Compensación para que las inversiones mínimas per capita para reducir los índices de NBI's se cumplan.

En España, por ejemplo, la Generalitat (gobierno autónomo) de Cataluña actualmente recibe 30% del impuesto a la renta recaudado y tiene límites normativos a esos recursos cedidos. Sin embargo, la ley española fija un plazo de cada cinco años para revisar el porcentaje de participación tributaria.² Esa negociación, que esta llevándose a cabo nuevamente este año, tiene como petición central de la Generalitat recibir el 60% del impuesto a la renta, el 50% del IVA, el 100% de impuestos especiales (tabacos, licor y gasolina), el 100% del impuesto sobre la matriculación de los vehículos y el 100% de los impuestos al patrimonio y a cesiones y transmisiones patrimoniales.³ Además la Generalitat exigirá mayor capacidad normativa para disponer de esos tributos.

A pesar de que el proyecto de Fuerza Ecuador no llega tan lejos, estos cambios representarán para nuestro país un enorme paso hacia la descentralización efectiva y profunda: que un porcentaje importante de los tributos generados por un cantón se retenga donde se recauda. Así mismo, el Fondo de Compensación Provincial en el Ecuador será más dinámico en cuanto a financiamiento y atribuciones que el Fondo Interterritorial español. Nuestro país podrá avanzar más rápidamente aprovechando las *curvas de aprendizaje* de otros países, como España y Bolivia, en la implementación de sus propias soluciones.

POBLACIONES CANTONALES

Precisamente debido a la perversidad del sistema centralista de distribución de rentas, en el Ecuador se ha sufrido una severa "cantonitis" (creación indiscriminada de cantones) en los últimos años. De los 214 cantones existentes, el 48% tienen menos de 20.000 habitantes y el

¹ Los 11 índices de medición de NBI's son: Agua Potable, Alcantarillado, Servicio Higiénico, Eliminación de Basura, Electricidad, Teléfono, Ducha, Escolaridad, Analfabetismo, Cobertura Médica y Camas Hospitalarias.

² Artículo 45, inciso 2, de la Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía de Cataluña.

³ Diario El País, página 15, edición internacional, 2-8 Febrero, 1999.

24% menos de 10.000 habitantes. Este fenómeno, la percepción de estas poblaciones que la única manera para recibir fondos del gobierno central era cantonizarse, se suma a la irresponsabilidad y corrupción de muchos partidos políticos que crecían su cuota de poder y asignaciones presupuestarias explotando cacicazgos locales.

El proyecto argumenta que debe haber un mínimo poblacional de 20.000 habitantes para considerar una población como cantón para revertir la proliferación injustificada de entidades cantonales. En caso de que una población actualmente cantonizada no llegue a cumplir con ese requisito mínimo poblacional, habrá una Consulta Popular local para decidir a qué cantón vecino anexarse como parroquia, o para formar un cantón más grande entre varios cantones pequeños. A pesar de que este llamado a fusión cantonal puede ser controversial, se debe explicar como absolutamente necesario a las poblaciones de esos cantones para poder gozar de la autonomía de sus recursos y responsabilidades.

INGRESOS NACIONALES Y DEUDA EXTERNA

Cabe aclarar que existen excepciones a los recursos a sumarse y distribuirse a la *canasta tributaria*. Por ejemplo, los **aranceles aduaneros** en puertos y otros puntos de entrada y salida del país serán excepción a la recaudación y retención tributaria a nivel cantonal. Éstos serán recaudados por las entidades respectivas (la CAE en el caso de los aranceles) y estarán disponibles en partes iguales para el gobierno nacional y para el Fondo de Compensación Provincial. Por principio, todo impuesto no sujeto al reparto de la *canasta tributaria* entre cantón, provincia y país, debe distribuirse **en partes iguales** entre estos dos últimos, o sea entre el Fondo de Compensación y el gobierno nacional.

Así mismo, los recursos nacionales tales como el petróleo, gas natural y riquezas mineras serán propiedad del Estado Ecuatoriano. El gobierno nacional deberá por ley concesionar toda la exploración y explotación de esas riquezas a empresas privadas. Los impuestos e ingresos por la concesión, exploración, extracción y explotación de esas riquezas de subsuelo irán en partes iguales al gobierno nacional y al Fondo de Compensación Provincial. De igual manera sucederá con los ingresos por ventas de empresas estatales. Sin embargo, los demás tributos pagados por empresas concesionarias (IR, ICC, IVA, etc.) de estas actividades serán recaudados en el cantón donde estén domiciliadas y distribuidas de acuerdo al reparto normal de la *canasta tributaria*.

Finalmente, los gastos y desembolsos efectuados para pago de la deuda externa serán hechos de los fondos del gobierno central que contará con ingresos reales parecidos a los actuales (dado el incremento en la recaudación y cobertura tributaria) pero con menos responsabilidades y gastos. En caso de llegar a faltar recursos para cubrir obligaciones externas, se aportará en partes proporcionales de los Fondos de Compensación Provincial de las provincias de acuerdo a su contribución al PIB nacional. Sin embargo, las provincias más pobres, que no llegan a cubrir sus necesidades de inversión per capita para reducir sus NBI's y necesiten del Fondo de Compensación, no estarán sujetas al pago proporcional de la deuda.

LAS RESPONSABILIDADES

Una vez que cada cantón y provincia cuente con los recursos necesarios, estos se encargarán de hacer y mantener la infraestructura necesaria, y administrar los servicios básicos, para atender a su población. Esto incluirá educación, salud, vialidad urbana y seguridad local. Una vez cubiertas las inversiones de cada cantón y provincia en las NBI's de sus ciudadanos, estos entes seccionales tendrán cierta discreción en sus inversiones. Es decir, podrán cobrar su porcentaje de impuestos para otras inversiones, o no cobrarlos para imponer una menor carga tributaria a su población. Igualmente, en caso que una provincia o un cantón necesitara recursos adicionales a los que recauda, o recibe del Fondo de Compensación, para un proyecto específico o por una emergencia local, éstos podrán recaudar impuestos adicionales en sus jurisdicciones.

La **educación** pública primaria y secundaria será administrada por las municipalidades y los recursos para mantenerla serán generados dentro de cada jurisdicción como manda el porcentaje de inversión en escolaridad para reducción del NBI correspondiente. Su administración estará a cargo de las autoridades municipales, los profesores y los padres de familia de las parroquias donde las escuelas se encuentren. La educación superior y universitaria será responsabilidad de las provincias y será entregada por etapas desde el gobierno nacional. Las universidades provinciales pueden estar en una o varias ciudades de la provincia y especializarse de acuerdo a las necesidades de mano de obra calificada en cada cantón o provincia. También podrán existir entidades de educación superior a nivel municipal sin perjuicio de las entidades provinciales. Como ejemplo, vale revisar el sistema norteamericano donde pueden haber universidades municipales (City University of New York, CUNY) o estatales/provinciales (State University of New York, SUNY) de acuerdo a las necesidades, posibilidades y énfasis que cada ciudad y estado/provincia quieran darle a la educación. El Ministerio de Educación pasará a ser un ente de regulación para estandarizar los niveles de educación nacionales a través de curriculums básicos y los exámenes correspondientes para cada nivel educacional.

La **salud pública** también será de responsabilidad de los cantones y provincias, recibiendo la capacitación de personal y delegación de recursos del Ministerio de Salud. Además cada cantón tendrá requisitos de inversión en el sector de salud básica para sus ciudadanos. Adicionalmente los municipios podrán delegar o concesionar la atención de salud a entes privados o sin fines de lucro (ej.: Junta de Beneficencia). Actualmente existen ciertas capacidades en varios municipios para atender la salud de sus habitantes más pobres, tales como las Unidades Médicas del Municipio de Guayaquil y entes parecidos en otros municipios del país. Las provincias velarán para que todos los cantones, incluyendo los más pobres, tengan los recursos y capacidad de asistencia de salud básica a sus ciudadanos.

La **vialidad urbana** y la **infraestructura básica**, como agua potable y alcantarillado, también estarán bajo la responsabilidad de los cantones. Los índices de inversión también son parte de los requisitos de inversión que las provincias exigirán a los municipios para reducir los índices

de NBI's en sus jurisdicciones. La vialidad rural y las carreteras intra e interprovinciales serán responsabilidad de los gobiernos provinciales con participación y ayuda de los entes autónomos de desarrollo. Las especificaciones técnicas serán responsabilidad de las provincias (que conocen mejor los requisitos de resistencia climática y de tráfico de sus caminos, por ejemplo) y coordinadas con el gobierno central, a través de su unidad regulatoria de Obras Públicas (varias veces más pequeña en tamaño y gasto que el actual ministerio). Los cantones y provincias podrán poner tasas o peajes al tráfico vehicular como lo consideren necesario sus requisitos de inversión en construcción y mantenimiento de la red vial urbana y rural.

La **seguridad local** ciudadana estará bajo responsabilidad compartida de la Policía Nacional y las Policías Municipales, quienes también estarán encargadas del control del tráfico local. La policía municipal será financiada por el cantón correspondiente y entrenada por la Policía Nacional. Aunque la responsabilidad de la seguridad nacional es, en última instancia, de la Policía Nacional, las policías metropolitanas locales servirán para mantener el orden e investigar sucesos de impacto local. La Policía Nacional tendrá la potestad de pedir, y la policía municipal de entregar, jurisdicción sobre cualquier evento o investigación cuando se lo considere en el mejor interés nacional por la primera o por el sistema judicial.

LA ESTRUCTURA

El Estado Ecuatoriano estará compuesto los mismos tres niveles existentes: el nacional, el provincial y el municipal. Sin embargo, la nueva estructura de administración pública invierte el poder y la importancia de estos. El gobierno con mayor contacto e injerencia en la vida de los ciudadanos será el municipal. El provincial será una suma de los gobiernos municipales dentro de cada provincia con un ejecutivo electo popularmente. El gobierno nacional tendrá tareas específicas de administración estatal pero tendrá solamente un papel ordenador, no ejecutivo como en el sistema actual. Por ejemplo, la gobernación como representante del presidente ante la provincia, hoy un cargo con mucho poder político, desaparecerá y será reemplazado por un gobernador provincial electo.

Cada municipio cantonal estará compuesto por su alcalde electo popularmente que preside a los representantes de cada parroquia o distrito electoral conformando el **Concejo Municipal**. Es decir, los concejeros serán electos unipersonalmente por parroquia/distritos, donde cada personero municipal tenga representación directa de sus electores y un sentido de responsabilidad directa con ellos. Cada parroquia nombrará también a un miembro a la Junta de Vigilancia que operará con facultades de contraloría dentro del municipio asesorado por la Función Judicial. Esta junta entrega directamente en manos ciudadanas la responsabilidad de fiscalizar, junto con la contraloría provincial, a la gestión municipal.

El municipio recaudará todos los impuestos y tasas que conforman la *canasta tributaria* por ser impuestos generados en la actividad cotidiana de sus ciudadanos. Además administrará completamente los recursos de esa *canasta* destinados (determinados por el porcentaje que le

corresponde retener) a su jurisdicción cantonal. Sus responsabilidades incluyen precisamente brindarle a sus ciudadanos los servicios básicos para tener un nivel de vida digno: por ejemplo, crear y administrar las escuelas, colegios, hospitales, policlínicas, pavimentación de calles y demás obra pública municipal que considere necesaria.

Cada cantón enviará a un representante al **Consejo Provincial** presidido por un Gobernador electo por voto popular. El gobierno provincial recibe los recursos de cada municipio destinados al Fondo de Compensación y es responsable de mantener la vialidad interprovincial y rural y de crear institutos de educación superior donde considere necesario. Además administra, junto con entidades técnicas autónomas (como Cedegé, CREA, Predesur, CRM, etc.) los recursos del Fondo de Compensación para cubrir las NBI's de los cantones más pobres. Una de sus principales labores es la de velar por la inversión equitativa de los fondos públicos dentro de la provincia y en cada cantón. También ejerce poder de contraloría y auditoría (desconcentrado pero coordinado con el gobierno central) a la inversión de los recursos públicos por parte de los municipios.

El **Gobierno Nacional** mantendrá, en un aparato estatal pequeño pero eficiente, la responsabilidad fundamental de contraloría, regulación técnica, incluyendo la coordinación de la construcción y el mantenimiento de la red vial interprovincial, los currículums académicos nacionales básicos, los niveles de salubridad de la población y los censos poblacionales y sociales para determinar la reducción de los índices de NBI's. Además de las responsabilidades normales del gobierno que son las ramas e instituciones del poder ejecutivo, Fuerzas Armadas, Cancillería, Policía Nacional, etc. Tanto el poder judicial, representado por la **Corte Suprema de Justicia**, como el **Congreso Nacional** tendrán financiamiento directo de acuerdo al Presupuesto General del Estado y serán entes completamente autónomos de la función ejecutiva.

El Congreso Nacional estará compuesto, para lograr la equidad regional, por representantes de distritos electorales nacionales que serán de 250.000 habitantes cada uno. Las provincias que no tengan suficientes habitantes para conformar un distrito electoral tendrán solamente un representante al congreso. Este principio de representatividad directa, es decir que cada distrito elige a uno de sus residentes (no a una plancha general) para representarlo, es el mismo que se usará a nivel cantonal con distritos locales dentro o entre las parroquias. Los congresistas distritales provinciales tendrán que despachar un mínimo de semanas al año en sus distritos desde oficinas claramente publicitadas e identificables para que los ciudadanos a quienes representa puedan acercarse a emitir opiniones directamente con él o ella.

LA TRANSICIÓN

Durante el primer año después de aprobado el régimen de **Autonomías Provinciales** por el Congreso Nacional, habrá una transferencia de capacitación administrativa de parte de entes privados y de órganos nacionales (ministerios, direcciones nacionales, etc.) para que los municipios y provincias entrenen a su personal a manejar los más eficientemente posible los

servicios básicos para su población. Este proceso también servirá para que los más eficientes funcionarios públicos nacionales (actualmente en su mayoría basados en Quito) puedan encontrar plazas de trabajo en los diferentes cantones o provincias que necesiten de sus servicios. También será importante instaurar desde este temprano proceso los límites legales de gasto corriente en los entes locales, algo parecido a lo que se ha hecho en el Municipio de Guayaquil limitando ese rubro a 12% del presupuesto municipal.

El cambio de sistema, de centralismo a Autonomías Provinciales, en Ecuador no tendría ningún impacto visible en cuanto a la actual organización de las provincias y al libre desplazamiento de personas y de comercio a través de toda la república. Ecuador seguirá siendo un solo país con un solo territorio nacional. Las provincias seguirán siendo iguales, con los mismos límites territoriales y sujetas a las leyes correspondientes. Sin embargo, se permitirá la “**fusión**” entre una o más provincias limítrofes cuando así lo deseen los ciudadanos de ambas provincias consultados a través de una Consulta Popular provincial.⁴ Esa fusión servirá para recaudar, compartir, aprovechar e invertir juntas los recursos que esas provincias generen. El proceso jurídico y administrativo será parecido al actual existente para “crear” provincias⁵ en el territorio nacional, pero a la inversa, a través del Congreso Nacional una vez pronunciada la voluntad popular.

En lo que sí se notará la diferencia con un régimen de Autonomías Provinciales es que cada provincia tendrá la capacidad financiera y administrativa para hacer más obras y tener mejor educación, salud y seguridad como detallado arriba. La recaudación de los tributos, nacionales y locales, se llevará cabo al nivel municipal, y los municipios tendrán la potestad de invertir esos recursos para traducirlos en más y mejores servicios para su población. El sistema político y administrativo será más participativo para todos los ciudadanos del Ecuador a través de sus municipios y sus gobiernos y entidades provinciales.

Un sistema de Autonomías Provinciales ayudará al Ecuador y a los ecuatorianos a salir de la más profunda depresión económica, política y social a la que nos ha llevado el actual sistema y sus diversos protagonistas. El sistema centralista ha generado a través de los años una injusta distribución de la riqueza nacional que ha creado **desigualdades** políticas, económicas y sociales entre un centro, que disfruta de injustas prebendas, y el resto del país que se vuelve cada día más pobre. Un sistema de Autonomías Provinciales será más justo y equitativo para el Ecuador y permitirá que las poblaciones de **todas las provincias prosperen** al igual que lo ha hecho el centro en los últimos 75 años.

Cabe recalcar que muchos satanizan o temen injustificadamente al sistema de **Autonomías Provinciales** porque lo ven como sinónimo de disolución nacional. Si todas las provincias del Ecuador se ven fortalecidas a través de su autogestión administrativa y económica, **TODO** el

⁴ Tal facultad de asociación entre provincias ya existió en las Constituciones Ecuatorianas de 1945 y 1967.

⁵ Ver casos recientes de Sucumbíos y Orellana.

Ecuador unido en una sola Patria, alcanzará el verdadero **bienestar compartido** para toda su población. Solamente un Ecuador profundamente descentralizado puede ser un Ecuador unido y fuerte. Recordemos que los países con sistemas descentralizados durante los últimos 50 años son precisamente los más avanzados del mundo, como por ejemplo Estados Unidos, Alemania y Suiza, sin ninguna amenaza a su resquebrajamiento interno.

Finalmente, los beneficios de este sistema deben ser clarísimos para sus propulsores. Creemos que el poder de decisión, de autodeterminación, en la sociedad debe estar lo más cerca posible al ciudadano, a los hombres y mujeres que hacemos el Ecuador. Creemos que un sistema de **Autonomías Provinciales** involucra a los ciudadanos que formamos cada parroquia, cada ciudad, cada provincia de este país en el manejo de sus decisiones. Creemos que mientras el poder de decidir asuntos locales e implementar esas decisiones esté más cerca de los ciudadanos involucrados, la sociedad será más equitativa y sus recursos mejor administrados. Esas son las bases para un nuevo Ecuador, donde Esmeraldas y Tulcán, Calceta y Latacunga, Jipijapa y Guaranda tengan la misma capacidad de desarrollo que Guayaquil y Quito, y la misma inversión per capita en NBI's para brindarles una vida cada vez más digna a sus ciudadanos.