

DOLARIZACION / DESCENTRALIZACIÓN

# Ruptura 42



Revista anual de la Asociación Escuela de Derecho de la Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador

CON EL AUSPICIO DE :



Konrad  
-Adenauer-  
Stiftung



# Ruptura 42

## Asociación Escuela de Derecho 1999

Alvaro Garcés Egas  
PRESIDENTE

Leonidas Rojas Salazar  
VICEPRESIDENTE

David Sperber Vilheim  
1er. CONSEJO DE FACULTAD

Fredie Vega León  
1er. VOCAL DE DIRECTORIO

Milton Navas  
Patricia Andrade  
Sofía Almeida  
JUNTA DE FACULTAD

Patricio Torres  
Geovanna León  
SECRETARIOS

Roberto Guevara  
TESORERO

Carlos de Otero  
VOCAL FINANCIERO

## Facultad de Jurisprudencia 1999

Dr. Santiago Guarderas Izquierdo  
DECANO

Dr. Pablo Ortiz García  
SUBDECANO

Dr. Ernesto Albán Gómez  
Dr. Hernán Salgado Pesantes  
REPRESENTANTES AL CONSEJO DE  
FACULTAD

CON EL AUSPICIO DE :



Konrad  
-Adenauer-  
Stiftung







# R U P T U R A

---

REVISTA ANUAL DE LA ASOCIACION ESCUELA DE DERECHO  
DE LA FACULTAD DE JURISPRUDENCIA DE LA PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD CATOLICA DEL ECUADOR • EDICION No. 42

# ✓RUPTURA

REVISTA ANUAL DE LA ASOCIACIÓN ESCUELA DE DERECHO  
DE LA FACULTAD DE JURISPRUDENCIA DE LA PUCE

Año 2000, Número 42

Con el auspicio de:

Fundación Konrad Adenauer Stiftung  
Corporación Latinoamericana para el Desarrollo

Reg. Autor No. 012 792

I.S.B.N. -9978-77-089-5

Consejo Editorial:

Cristhian Bahamonde Galarza  
Ma. Fernanda Paredes Loza  
Leonidas Rojas Salazar  
Santiago Zurita Orrego

Asociación Escuela de Derecho,

Av. 12 de Octubre y Patria, Torre 2  
Piso 8, Telf. (593-2) 565 627, ext.1386  
e-mail: aso-jur@puce.uio.puce.edu.ec  
Quito, Ecuador

Diseño: avril@uio.satnet.net • J. M. Carrillo, E. Perón • Tel. (593-2) 221 030

Impresión: Imprimax • Tel. (593 2) 225 669

*Los criterios emitidos en esta obra son de exclusiva responsabilidad de sus autor*

## PRESENTACIÓN

---

Uno de los aspectos más importantes que conforman la Ciencia del Derecho es su permanente necesidad de actualización; los grandes cambios que vive la sociedad en general en todos los ámbitos exigen una normativa cada vez más dinámica, así como especializada y concreta, pero no por esto desconectada de ciencias y materias afines. Por el contrario, para entender la naturaleza de los fenómenos sociales es necesario un análisis observado desde varias perspectivas, diferentes ópticas y campos del conocimiento, con el fin de entender el por qué de los mismos, y, en nuestro caso, para una adecuada regulación de aquéllos.

En esta edición de la revista **RUPTURA** hemos escogido temas que dada su trascendencia, requieren ser estudiados y discutidos por todos quienes estamos obligados a aportar con soluciones a los problemas que la sociedad presenta. El primero de ellos es el proceso de **DOLARIZACIÓN**, de trascendental importancia para el devenir histórico del país. Para el desarrollo de este tema hemos contado con la colaboración de destacados juristas, economistas y expertos sobre la materia, tanto ecuatorianos como extranjeros, quienes analizan sus puntos más importantes, sus lados positivos y negativos, así como la conveniencia o no de su aplicación en los tiempos actuales.

Otro de los puntos centrales a tratarse en nuestra edición es el referente a los procesos de **DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍAS**. Ha sido nuestra prioridad el análisis imparcial y objetivo de estos procesos, con el fin de obtener un conocimiento cabal de los mismos y especialmente, de los efectos y consecuencias de su aplicación en el presente y futuro de nuestro país.

Sin pretender agotar estos temas, creemos, sin embargo, que con el análisis de esta publicación, los estudiantes tendrán los suficientes elementos de juicio como para emitir criterios objetivos y opiniones válidas al respecto. Esperamos que esta obra constituya un verdadero aporte informativo para la difusión de tan importantes materias en la comunidad universitaria y en la sociedad en general.



# RUPTURA No. 42 • Índice general

---

## Sección 1, Dolarización

---

- La dolarización en el Ecuador y Latinoamérica  
*Dr. José Luis Cordeiro*.....9
- La dolarización de la economía: Una aproximación teórica  
*Econ. Marco P. Naranjo Ch.*.....29
- Las reformas laborales de la Ley para la Transformación Económica del Ecuador dentro del sistema de dolarización  
*Dra. Aída García B.* .....47
- Pautas para una política antidrogas del Ecuador en tiempos de dolarización  
*Dr. Ramiro Aguilar T.* .....59

## Sección 2, Descentralización y autonomías

---

- Criterios para la descentralización  
*Arq. Fernando Carrión M.* ..... 71
- Descentralización y autonomías en el Derecho Público ecuatoriano  
*Dr. Rafael Oyarte M.* ..... 99
- Descentralización, autonomías, solidaridad social y mantenimiento del ser nacional  
*Dr. Marco Antonio Guzmán C.* ..... 119
- Aspectos jurídicos de la implementación de un proceso autonómico en el Ecuador  
*Ab. Joffre Campaña M.* ..... 153
- Esquema jurídico de las autonomías políticas  
*Dr. Efraín Pérez C.* ..... 161



# RUPTURA No. 42 • Sección 1

---

## D o l a r i z a c i ó n

- La dolarización en el Ecuador y Latinoamérica

*Dr. José Luis Cordeiro*

- La dolarización de la economía: Una aproximación teórica

*Econ. Marco P. Naranjo Ch.*

- Las reformas laborales de la Ley para la Transformación Económica del Ecuador dentro del sistema de dolarización

*Dra. Aída García B.*

- Pautas para una política antidrogas del Ecuador en tiempos de dolarización

*Dr. Ramiro Aguilar T.*



## LA DOLARIZACIÓN EN EL ECUADOR Y LATINOAMÉRICA

*Dr. José Luis Cordeiro*

• *Miembro del Club de Roma • Autor de "El Desafío Latinoamericano"*  
y de "La Segunda Muerte del Sucre"

**Sumario:** *La inflación: el principal enemigo económico. El fracaso mundial del cambio flotante. Caja de conversión y dolarización. Una decisión popular, patriótica y soberana. Moneda y soberanía. Historia de las monedas americanas.*

- ¿Está usted de acuerdo con la dolarización? – No.
  - ¿Sabe usted qué es la dolarización? – Tampoco.
- Ama de casa entrevistada en la calle, 2000*

### LA INFLACIÓN: EL PRINCIPAL ENEMIGO ECONÓMICO

La inflación siempre ha hecho que la mayoría de la población se empobrezca. La inflación hace que los ricos sean más ricos y que los pobres sean más pobres. El precio de los alimentos durante la Década Perdida de 1980 se fue por los cielos en muchos países latinoamericanos (ver el cuadro 1). Bolivia fue el primer país de la región que experimentó una "hiperinflación" durante la década de 1980. Pronto siguieron Nicaragua, Perú, Argentina y Brasil. Otros países no llegaron a sufrir una hiperinflación continua aunque año tras año la gran mayoría de sus habitantes siguieron empobreciéndose frente al alza permanente de los precios y los déficits gubernamentales.

**Cuadro 1: Aumento de la comida durante la Década Perdida** *(Basado en CEPAL y FMI)*  
**(Índice de precios para los alimentos basados en el año 1980)**

<i>País</i>	<i>1980</i>	<i>1985</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>
Nicaragua	100,0	1.156,7	33.913.149.677,7	966.894.484.150,7
Argentina	100,0	130.233,5	2.200.188.392,5	4.823.327.568,9
Brasil	100,0	8.386,8	215.935.200,6	1.068.717.291,6
Perú	100,0	3.137,8	138.781.388,4	606.614.932,3
Bolivia	100,0	1,968.948,1	12.373.600,0	15.046.600,0
Uruguay	100,0	596,3	11.470,8	21.272,4
México	100,0	1.034,8	14.033,9	16.856,6
Ecuador	100,0	426,0	3.079,4	4.496,5

<i>País</i>	<i>1980</i>	<i>1985</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>
Venezuela	100,0	201,0	1.576,4	2.170,6
R. Dominicana	100,0	202,0	871,8	1.466,0
Costa Rica	100,0	471,5	1.014,0	1.277,2
Colombia	100,0	296,1	935,5	1.219,2
Paraguay	100,0	220,1	853,4	1.025,5
El Salvador	100,0	200,2	684,3	806,0
Chile	100,0	230,8	611,3	769,3
Jamaica	100,0	211,3	431,8	668,3
Guatemala	100,0	135,2	405,9	537,2
Trinidad/Tobago	100,0	196,0	394,7	418,5
Honduras	100,0	114,5	195,9	281,6
Haití	100,0	150,3	174,4	201,3
Bahamas	100,0	128,7	177,5	192,8
Barbados	100,0	140,2	179,7	188,3
EUA	100,0	130,5	158,4	165,2
Puerto Rico	100,0	117,8	132,0	155,5
Panamá	100,0	120,4	123,2	127,1

Al comenzar la década de 1990 el caso más dramático de inflación en toda Latinoamérica era Nicaragua: los alimentos que en 1980 costaban 100 unidades monetarias valían en 1991 966.894.484.150,7 para 1991. ¡Una cifra verdaderamente impronunciable! Para que el costo de los alimentos pasara de 100 unidades a casi un millón de millones, el gobierno de Nicaragua tuvo que cambiar cuatro veces de moneda y eliminar 12 ceros al final de la crisis. La moneda nicaragüense pasó del córdoba al nuevo córdoba, al peso (aunque muchos lo llamaban cariñosamente el "pesito" pues no duró mucho) y, actualmente, al córdoba de oro. Sin embargo, muchos nicaragüenses todavía se preguntan dónde está el oro de sus pobres córdobas de oro que siguieron devaluándose.

Brasil es otro caso patético de cambio de monedas debido a los altos niveles de inflación que han empobrecido consistentemente a los brasileños. En 1986 un cruzado sustituyó a 1.000 cruzeiros (que a su vez ya habían sustituido al cruzeiro novo años atrás), en 1989 un nuevo cruzado novo sustituyó a 1.000 cruzados, en 1990 un nuevo cruzeiro sustituyó al cruzado novo a la misma paridad, en 1993 el cruzeiro real sustituyó a 1.000 cruzeiros y, por ahora, en 1994 el real sustituyó a 2.750 cruzeiros reales. El aparentemente número "mágico" de 2.750 cruzeiros reales por un real fue así seleccionado para tratar de buscar una paridad cercana al cambio del dólar a mediados de 1994.

Los diferentes nombres y paridades de las monedas brasileñas han sido tan complicados en un período de tan sólo ocho años (entre 1986 y 1994) que los mismos economistas brasileños suelen confundirse o bromear al respecto. Así se hizo muy famoso un chiste en 1989 cuando iban a volver a cambiar la moneda: ¡como ya habían usado los nombres de cruzeiro y cruzado, muchos proponían que, siguiendo la secuencia lógica, la nueva moneda debería llamarse el “crucificado”! Efectivamente así era como estaban quedando los brasileños con tanta inflación: crucificados. Sin embargo, la moneda no se llamó el crucificado sino que más bien tuvo dos nombres en lugar de uno (¡la inflación llegó hasta al número de nombres que una moneda nacional puede tomar!): el cruzado novo en 1989 y el (nuevo) cruzeiro a partir de 1990. En realidad ese ya era el nuevo-nuevo-nuevo-nuevo cruzeiro desde 1942: una moneda que los políticos seguían renovando continuamente. Para tratar de acabar con tanta inflación el gobierno brasileño anunció que iba a crear una nueva moneda ligeramente ligada al dólar. Los brasileños, siempre muy imaginativos, bromeaban diciendo que si la nueva moneda iba a terminar con los crucificados de la hiperinflación, ésta debería llamarse el “resurrecto”. Sin embargo, los bromistas sólo acertaron las dos primeras letras de la nueva moneda: el real. Desafortunadamente para los brasileños, la crisis “caipirinha” de 1999 ha demostrado que el real aún no merece el nombre de resurrecto.

Argentina también pasó por una buena cantidad de cambios y de ceros hasta que el nuevo peso argentino fue introducido el primero de abril 1991 a la paridad con el dólar, y allí se ha quedado: un peso argentino igual a un dólar. En 1983 un peso argentino sustituyó a 10.000 pesos ley (que a su vez habían sustituido cada uno a 100 pesos moneda), en 1985 un austral reemplazó a 1.000 pesos argentinos y en 1991 un “nuevo” peso argentino (igual al dólar) sustituyó a 10.000 australes.

En el extremo más bajo de la escalera inflacionaria de la Década Perdida aparecen los tres Estados que utilizan el dólar en las Américas: EUA, Puerto Rico y Panamá. Cabe notar que las inflaciones no son, ni tienen por qué ser, exactamente iguales a pesar de que el dólar sí brinda una estabilidad y credibilidad monetaria envidiables. El índice de precios para los alimentos no llegó a duplicarse en EUA, Puerto Rico y Panamá en los 11 años considerados. Por otro lado, también se puede ver que la estabilidad monetaria por sí sola no brinda desarrollo: los precios de la comida apenas se duplicaron en Haití, pero sus ciudadanos se volvieron mucho más pobres cada año entre 1980 y 1991 pues no hubo crecimiento económico interno. Como vimos antes, la estabilidad monetaria es una condición necesaria, pero no suficiente para el desarrollo. La otra condición es una estabilidad fiscal basada en políticas de desarrollo a largo plazo.

La inflación es y debería ser percibida por todos como el enemigo económico número uno

de las clases de menores recursos pues ellas son precisamente las clases más afectadas por la presión inflacionaria. Mientras que los dirigentes controlan la impresión de nuevos billetes y la clase alta vive de los elevados intereses internos y del dinero en el exterior, la clase media trata de sobrevivir de sus ahorros que disminuyen día a día y la clase baja está condenada a una subsistencia que depende de unos “salarios que suben por la escalera mientras los precios suben por el ascensor”.

## **EL FRACASO MUNDIAL DEL CAMBIO FLOTANTE**

El tipo de cambio fijo para las monedas es el que ha existido durante la mayor parte de la historia humana, con la notable excepción de las últimas tres décadas. Sin embargo, los desastres monetarios ocurridos a nivel mundial con el cambio flotante desde 1973, cuando se abandonó definitivamente el sistema de Bretton Woods, han hecho volver a reexaminar los costos y los beneficios del tipo de cambio fijo versus el tipo de cambio flotante.

Hay que comprender que los esquemas de cambio fijo (caja de conversión, dolarización, unión monetaria) no son una panacea para acabar en un instante con todos los problemas de una sociedad. Sin embargo, el cambio fijo sí ayuda drásticamente a resolver los principales problemas económicos como la estabilidad macroeconómica, la inflación, la devaluación, el crecimiento, el comercio, la competitividad, la corrupción, el desempleo, etc. Obviamente que la caja de conversión o la dolarización no van a resolver directamente ningún problema ambiental o sanitario, por ejemplo, pero sí van a servir para forzar al gobierno a enfocarse en los problemas reales de la economía, muchos de los cuales tienen importantes implicaciones sociales, políticas y hasta morales. La experiencia internacional indica que el tipo de cambio fijo no es perfecto, pero que sí es indiscutiblemente superior al tipo de cambio flotante.

La situación es todavía más evidente en los países en vías de desarrollo, donde los estudios muestran que las naciones con cambio fijo estable han tenido mucho más crecimiento, menores déficits y menos inflación que las naciones con cambio flotante (ver el Cuadro 2). Milton Friedman, Premio Nobel de Economía 1976, quien ha defendido el tipo de cambio flotante para monedas fuertes, es partidario del cambio fijo para países con monedas débiles.

De hecho, el argumento de Friedman es a favor de la competencia entre las monedas. Si hacemos caso a Friedman y dejamos competir libremente muchas de las monedas locales con el dólar, por ejemplo, las monedas débiles desaparecerían rápidamente, nadie las querría (excepto los políticos corruptos que las imprimen).

**Cuadro 2: El fracaso del tipo de cambio flotante (“desplomante”)**

<i>Tipo de cambio</i>	<i>Número de observaciones</i>	<i>Crecimiento per cápita(%)</i>	<i>Déficit fiscal (%del PIB)</i>	<i>Inflación promedio (%)</i>	<i>Desviación estándar de inflación (%)</i>
Flotante	695	1,6%	4,4%	48,3%	38,2%
Fijo	115	3,2%	2,8%	4,0%	2,6%

Fuente Basado en A R Ghosh et al.

La pregunta quizás hay que hacerla de otra manera: ¿qué sistema es mejor, el cambio fijo o el cambio flotante? La respuesta entonces sería inequívoca: el tipo de cambio fijo es mucho mejor, especialmente para los millones de ciudadanos normales que no pueden imprimir dinero.

Los únicos que se han beneficiado con el tipo de cambio flotante son los políticos que imprimen dinero (muchas veces para pagar sus propios salarios y corrupciones). El fracaso del tipo de cambio flotante ha sido tan rotundo que es mejor llamarlo tipo de cambio “desplomante”: las monedas latinoamericanas no flotan sino que se desploman.

No hay duda que la transparencia y la competencia son mejores que la discrecionalidad y el intervencionismo, ya sea en la producción, el comercio, las leyes o la moneda. Friedrich Hayek, Premio Nobel de Economía 1974, argumentó que los bancos centrales no son más que una manifestación de la discrecionalidad y el intervencionismo del Estado en la moneda, por ende, son nefastos al igual que el comunismo. Un banco central es simplemente el reflejo de la planificación central y estatista en el área monetaria. El terrible resultado de los bancos centrales politizados alrededor del mundo parece corroborar las palabras del destacado Premio Nobel.

Las desventajas que se le atribuyen al sistema de cambio fijo, debemos ser claros, no se originan “en” el tipo de cambio fijo sino que se hacen patentes “por” la existencia del cambio fijo. El empleo, la capitalización de la banca, las exportaciones, etc.; no aumentan “debido” al tipo de cambio fijo, sino que se hacen más evidentes “gracias” al tipo de cambio fijo. El tipo de cambio fijo permite la sinceración de la economía para poder comenzar a arreglar los verdaderos problemas ya existentes. Un esquema de tipo de cambio fijo es una alternativa casi inevitable frente a los nuevos retos del futuro. La caja de conversión, y aún mucho mejor, la dolarización oficial, son una magnífica opción para los ciudadanos de cualquier país latinoamericano, sin excepción. Luego, se podrá avanzar hacia una completa unión monetaria hemisférica. La pregunta ya no es cómo sino más bien cuándo.

Europa ha decidido lanzar el “euro” como la nueva moneda de un continente unido en el Tercer Milenio. Cada país latinoamericano tiene ahora la posibilidad de retomar su moneda histórica, el peso fuerte igual al dólar, para retomar la bandera de la integración hemisférica. Una integración que abarcará no sólo Latinoamérica, sino Norteamérica y quizás eventualmente partes de Asia. ¿Cuándo veremos la luz los latinoamericanos?

## CAJA DE CONVERSIÓN Y DOLARIZACIÓN

El desastre monetario no sólo alcanzó a los países pobres sino también a muchos otros más desarrollados. De hecho, desde que todos los países industrializados abandonaron los acuerdos de Bretton Woods en 1973, la inestabilidad monetaria y cambiaria ha llegado a niveles nunca antes imaginados. El propio FMI, cuya misión era supervisar la estabilidad de las transacciones internacionales, debería haber dejado de existir después que EUA eliminó totalmente la convertibilidad del dólar en oro y plata en 1973.

La experiencia internacional ha sido tan contundente que después de menos de tres décadas de cambios flotantes (o “desplomantes”), muchos países quieren regresar a sistemas de cambio fijo, donde se elimine la discrecionalidad de imprimir dinero inorgánico. Esa es una de las principales causas de la creación del euro en la Unión Europea.

Un número cada día creciente de personalidades están apoyando el regreso a esquemas de cambio fijo, bajo el viejo patrón oro, el nuevo patrón dólar, o algún otro esquema alternativo. Premios Nobel de Economía como Gary Becker y Merton Miller, respetados economistas internacionales como Robert Barro (Universidad de Harvard), Rudiger Dornbusch (Instituto Tecnológico de Massachusetts) y Steve Hanke (Universidad Johns Hopkins), políticos extranjeros como Carlos Ménem y Domingo Cavallo, expertos ecuatorianos como Alberto Dahik y Pablo Lucio Paredes, organismos internacionales como el BID y la CAF, funcionarios del Banco de la Reserva Federal de EUA (incluyendo el anterior Presidente Paul Volcker y el actual Presidente Alan Greenspan), economistas del FMI (como Zeljko Bogetic), asesores del Congreso de EUA (como Kurt Schuler), todos están apoyando abiertamente el retorno al cambio fijo. ¡Y la “bola de nieve” sigue creciendo!

Las escasas tres décadas de esquemas de cambio flotante han demostrado ser un gran fracaso en la política monetaria mundial. Países como el Ecuador han experimentado con todas las variedades posibles de cambio flotante sin ningún éxito: flotación limpia, flotación sucia, esquema de bandas, microbandas deslizantes, minidevaluaciones, tablitas, “crawling peg”, etc. En realidad hay muchos nombres para diferentes variedades de un mismo gran fracaso histórico, es decir, el cambio flotante o desplomante. Por otro la-

do, tenemos los esquemas exitosos basados en una paridad fija con referencia a un "standard" internacional (ver el Cuadro 3).

**Cuadro 3: Cambio flotante ("desplomante") y cambio fijo ("rico")**

<i>Tipos de cambio flotante</i>	<i>Tipos de cambio fijo</i>
Flotación sucia, flotación limpia	Patrón oro
Esquema de bandas	Patrón plata
Minidevaluaciones	Caja de conversión (patrón dólar)
Tablitas	Dolarización
"Crawling peg"	Unión monetaria

Dentro de los exitosos sistemas de cambio fijo están los más tradicionales patrón oro y patrón plata. Aunque existen aún muchos promotores de ambos sistemas (como Steve Forbes y Jack Kemp por el patrón oro en EUA y Hugo Salinas Price por el patrón plata en México), la tendencia mundial es hacia sistemas basados en el dólar, u otras monedas fuertes como el euro o el yen. El esquema más simple es la caja de conversión (o patrón dólar si se utiliza el dólar como moneda ancla de reserva), seguido por una completa dolarización, y finalmente una unión monetaria.

Países como Argentina tienen actualmente una caja de conversión; aunque la idea es avanzar hacia una completa dolarización para evitar el riesgo de cualquier emisión monetaria. Otros países como Panamá y algunas islas del Caribe, por ejemplo, tienen esquemas de dolarización que eliminan completamente el riesgo de una devaluación y, por ende, hacen disminuir abruptamente las tasas de interés locales. El esquema más perfecto de cambio fijo es una unión monetaria, como la que existe actualmente entre 11 países de la Unión Europea. Cada sistema mencionado es progresivamente más completo y perfecto. Aunque hay diferencias entre los diferentes esquemas de cambio fijo, el objetivo es siempre cerrar la "maquinita" de imprimir dinero y erradicar la inflación, la devaluación y el empobrecimiento de la población.

Los bancos centrales se ha convertido en el instrumento utilizado por el gobierno para crear inflación. Bajo el antiguo patrón oro era imposible imprimir dinero de la forma que se hace actualmente. Ahora el dólar ha substituido al oro como una especie de moneda internacional, quizás con el euro fungiendo como plata y el yen japonés como bronce. El dólar se ha convertido en el principal medio de pago a nivel mundial.

Para controlar la inflación hay que restablecer el vínculo ya no entre el sucre y el oro, sino entre el sucre y el dólar (ese vínculo que apenas se perdió hace unas décadas, cuando en el Ecuador tampoco existía la inflación). Hoy en día, de hecho, gran parte de la economía ecuatoriana ya está abiertamente “dolarizada”: los precios de muchos carros están en dólares, los alquileres están dolarizados, los terrenos se venden y se compran en base a estimaciones del dólar, los pasajes aéreos y las computadoras tienen precios fijos en dólares, etc. Ahora hasta se habla del índice McDólar para saber el precio de las hamburguesas, utilizando como referencia los precios internacionales del “Big Mac” de McDonald’s.

Un sistema para acabar rápidamente con la inflación se conoce como la “Caja de Conversión” (del inglés “Currency Board”). La caja de conversión es simplemente una institución que emite billetes y monedas totalmente convertibles y garantizados en una divisa extranjera fuerte a una tasa de cambio fija según la demanda. Una caja de conversión funciona en base a reglas claras y predecibles mientras que un banco central típico funciona en base a discrecionalidad y condiciones políticas.

Una caja de conversión es un mecanismo transparente que permite garantizar las funciones mínimas del dinero: medio de cambio, reserva de valor y unidad de cuenta. La caja de conversión no puede imprimir dinero que no esté 100% respaldado en reservas extranjeras y por lo tanto no genera inflación como un banco central típico. La caja de conversión es una institución pequeña y sencilla que no establece complicados encajes bancarios, no realiza operaciones monetarias de mercado abierto, no controla las tasas de interés ni realiza otras actividades monetarias de carácter discrecional (ver el Cuadro 4). **La dolarización es similar a la caja de conversión, pero no se imprimen billetes locales sino que se utilizan directamente los del país de la moneda ancla o de referencia.**

#### Cuadro 4: ¿Caja de Conversión y Dolarización versus Banco Central Típico?

##### *Caja de Conversión y Dolarización*

Tasa de cambio fija con la moneda de reserva  
Reservas extranjeras del 100%  
Libre convertibilidad total  
Política monetaria ajustada a reglas  
No es un prestamista de última instancia  
No regula los bancos comerciales  
No puede financiar ni prestar al gobierno  
Es un sistema absolutamente transparente  
Está protegido de presiones políticas

##### *Banco Central Típico*

Tasa de cambio cuasi fija o flotante  
Reservas extranjeras variables  
Convertibilidad limitada  
Política monetaria discrecional  
Es el prestamista de última instancia  
Normalmente regula los bancos comerciales  
Puede financiar y prestar al gobierno  
Es un sistema opaco  
Sometido a presiones políticas, es politizado

**Caja de Conversión y Dolarización**

Reduce impacto de la volatilidad  
 Obtiene ingresos sólo por los intereses de sus colocaciones, no de sus emisiones  
 Normalmente sólo suministra billetes y monedas  
 No puede crear inflación  
 Requiere de poco personal  
 Alta credibilidad nacional  
 Genera credibilidad internacional  
 Produce estabilidad para inversiones extranjeras  
 Su implantación no requiere de condiciones previas  
 Reforma monetaria rápida

**Banco Central Típico**

Puede aumentar impacto de la volatilidad  
 Obtiene ingresos de los intereses de sus colocaciones, de sus emisiones y de la inflación  
 Normalmente suministra billetes, monedas y depósitos  
 Puede crear inflación  
 Requiere de mucho personal  
 Baja credibilidad nacional  
 No genera credibilidad internacional  
 No produce estabilidad para inversiones extranjeras  
 Requiere de condiciones previas para la reforma monetaria  
 Reforma monetaria lenta

*Fuente. Basado en J. L. Cordeiro ("La Segunda Muerte de Sucre")*

En el mundo han existido muchas cajas de conversión, en más de 70 países. La primera apareció durante el apogeo del patrón oro, en 1849, cuando la colonia británica de la isla Mauricio estableció una caja de conversión basada no en oro sino en la libra esterlina como moneda de reserva. En 1850 se formó otra caja de conversión en Nueva Zelandia y desde entonces el esquema se esparció por todo el mundo. Diferentes colonias y países independientes en todo el mundo optaron por cajas de conversión durante muchos años: Ghana y Nigeria en Africa, Irak y Jordania en el Medio Oriente, las Filipinas y Malasia en el Sureste Asiático, Argentina y Panamá en Latinoamérica, las Bahamas y Jamaica en el Caribe, Micronesia y Nueva Zelandia en Oceanía.

Argentina tuvo un sistema de caja de conversión entre 1902 y 1929 basado en el oro, aunque la convertibilidad fue suspendida durante muchos años al iniciarse la Primera Guerra Mundial. Los brasileños también tuvieron su Caixa de Conversão (aunque no era una caja de conversión ortodoxa) que emitía billetes convertibles en oro entre 1906 y 1915, seguida por una Caixa de Estabilização entre 1927 y 1929. En el Ecuador el patrón oro se implementó en 1898 y estuvo vigente hasta 1914.

Las cajas de conversión entraron en desuso con el acelerado proceso de independencia en Africa y Asia después de la Segunda Guerra Mundial. Los nuevos países independientes no

querían fijar sus nuevas monedas en el oro o en otras divisas, sino que querían controlar el poder de crear y de destruir el dinero. El resultado ha sido terrible para los habitantes de esos países. Los bancos centrales se convirtieron en apéndices del gobierno cuyo objetivo era imprimir dinero a pesar de generar inflación y empobrecer a la población. Los efectos perversos de la politización del dinero eran de esperarse.

Actualmente varios países están comenzando a reconocer humildemente que es mejor tener una moneda fuerte, creíble y estable, aunque extranjera, a tener una moneda artificial y débil que no vale nada, una moneda nacional que no la quieren ni los nacionales. Hoy en día varios países tienen cajas de conversión o sistemas similares en todos los continentes (ver unos ejemplos en el Cuadro 5, que también incluye al Ecuador para poder comparar). Hay países grandes como Argentina, economías exportadoras como Hong Kong, países pequeños como Estonia, etc. La característica común en todos ellos es que el gobierno no puede imprimir dinero y por lo tanto no puede crear inflación.

**Cuadro 5: El Ecuador frente a otras economías con tipo de cambio fijo**

<i>País</i>	<i>Población (MM)</i>	<i>Ingreso per cápita (US\$)</i>	<i>PIB total (US\$ MMM)</i>	<i>Exportaciones (US\$ MMM)</i>	<i>Reservas (US\$ MMM)</i>	<i>Base monetaria (US\$ MMM)</i>
Argentina	35,7	8.700	310,6	28,0	25,3	25,5
Bosnia	4,4	1.500	6,6	2,5	0,5	0,5
Bulgaria	10,4	1.600	16,7	6,8	1,4	1,3
Ecuador	12,2	1.500	18,3	4,2	1,2	0,9
Estonia	1,5	3.400	5,1	2,9	0,7	0,7
Hong Kong	6,4	23.000	147,2	173,8	90,0	18,5
Lituania	4,0	2.300	9,2	4,4	1,3	1,4
Panamá	2,6	3.100	8,1	7,8	0,9	0,9
Puerto Rico	3,8	8.200	31,2	23,8	1,9	1,9

*Nota: Los datos son estimaciones promedio para 1999 • Fuente: Basado en BM y FMI*

La caja de conversión permite restablecer las tres condiciones básicas de una moneda sana: convertibilidad, credibilidad y estabilidad. La convertibilidad está garantizada por las reservas internacionales de la misma caja de conversión. La credibilidad está asegurada por la relación fija e inalterable con una divisa fuerte. La estabilidad está protegida por la im-

posibilidad de emitir dinero inorgánico. Hoy nadie se pregunta si el balboa panameño será estable o cuál será la tasa de cambio del dólar de Hong Kong con el dólar de EUA. La caja de conversión (o los sistemas dolarizados de Panamá y Puerto Rico, por ejemplo) garantiza la convertibilidad, credibilidad y estabilidad necesarias para atraer las inversiones y acelerar el crecimiento.

Cualquier país puede decidir crear una caja de conversión o dolarizar para acabar con la inflación rápidamente. No se requieren muchas condiciones previas, sólo es necesario tener suficientes reservas internacionales para mantener la convertibilidad inicial y la verdadera voluntad política para crear una economía estable. Adicionalmente, con la caja de conversión o dolarización es fácil completar una reforma monetaria que termine rápidamente con la devaluación y la inflación.

Montenegro y Kosovo dolarizaron (o “marquizaron”, pues el marco alemán o “deutschmark” es la moneda ancla) en Europa a finales de 1999. Timor Oriental se dolarizó en Asia en febrero del 2000. Ahora lo está haciendo el Ecuador en las Américas ; Ya no existen excusas para seguir empobreciendo a los ciudadanos del mundo con más inflación!

## UNA DECISIÓN POPULAR, PATRIÓTICA Y SOBERANA

Cuando los gobiernos actúan irresponsablemente con la moneda los ciudadanos pierden gran parte de sus ahorros, inversiones y salarios. **La moneda es la principal forma de propiedad privada** (ya que todo el mundo tiene algo de dinero) y, sin embargo, es manejada por los bancos centrales típicos como si fuera propiedad del Estado, con los resultados nefastos que son evidentes para la población entera. A los políticos les gusta “manejar” el dinero ajeno, a los economistas les gusta “manipular” las reservas internacionales. No hay nada peor para un político que perder el control de la “maquinita” para imprimir dinero o para un economista tener que decir que la devaluación será “simplemente” 0% con la dolarización. ; Muchos astrólogos también quedarán desempleados con la dolarización!

Todo ciudadano tiene el derecho a tener una moneda fuerte y la responsabilidad del Estado es garantizar este derecho. Cada vez que se le pregunta sobre el dinero a un ciudadano, desde el más rico hasta el más pobre, la respuesta siempre es la misma: la gente quiere una moneda fuerte sin inflación. De hecho, muchas personas dicen abiertamente que prefieren dólares para tener la garantía de que ningún gobierno local tendrá el poder de imprimir billetes y destruir el valor de su moneda. Yo todavía no conozco al primer latinoamericano que no quiera que se le pague en una moneda que no se devalúe. Una moneda fuerte no es un sueño imposible sino una condición fundamental para el desarrollo. Un tipo de cambio fijo permitirá restituir inmediatamente el valor de las monedas latinoame-

ricanas y recuperar la senda del crecimiento económico que se perdió desde que se inició el período inflacionario en la región.

Este no es un gran sueño utópico sino un imperativo histórico resultado de las nuevas realidades nacionales e internacionales. Latinoamérica necesita una moneda fuerte, una moneda como el peso fuerte que utilizaron nuestros antepasados durante el siglo XVIII y XIX. Los latinoamericanos debemos sentirnos orgullosos que hace dos siglos le dimos a EUA su moneda, el dólar copiado de nuestro peso fuerte. Ahora es el momento de retomar nuestra moneda histórica. Este es el cambio fundamental que servirá como señal de cambio para un futuro mejor, un futuro que una vez nos dejamos arrebatar por políticos manipuladores del dinero ajeno. El peso fuerte igual al dólar será el catalizador del cambio que todos añoramos.

Latinoamérica no necesita más pesos devaluados, ni más bancos centrales para imprimir dinero inorgánico sin respaldo, ni nuevas monedas que deberían llamarse “presidencialitos” en “honor” a los presidentes de turno que siguen devaluando el dinero de todos los ciudadanos. Los latinoamericanos quieren pesos fuertes, iguales al dólar, desde los mexicanos hasta los argentinos, incluyendo hasta los propios cubanos.

Mientras en el Ecuador ya se está trabajando en la dolarización oficial, en Costa Rica se acaba de plantear la valiente decisión de cerrar el Banco Central, en Argentina se discute abiertamente de la dolarización de la economía, en Guatemala se quiere permitir la circulación oficial de dólares, en México algunos de los candidatos presidenciales hablan de dolarizar el año próximo, en Colombia, El Salvador, Jamaica, Perú, Uruguay y Venezuela, entre otros países, también hay propuestas similares. Muchas de estas ideas se materializarán en los años venideros.

En todos los países latinoamericanos hay que tener urgentemente una consulta popular para la dolarización y que la gente decida. ¿Quién quiere dólares o pesos fuertes? ¡Todos! ¡Hasta Cristóbal Colón para que no lo sigan devaluando más los costarricenses y los salvadoreños, también Simón Bolívar para que lo dejen descansar finalmente en paz en Venezuela, al igual que Antonio José de Sucre que debe estar muy furioso al saber lo que le hicieron los políticos demagogos en contra de su propia voluntad!

## **MONEDA Y SOBERANÍA**

La moneda de un país no tiene nada que ver con su soberanía. Cuando los EUA abolieron definitivamente la libra esterlina para adoptar el peso fuerte español como su moneda en el siglo XVIII, los estadounidenses no dejaron de ser súbditos ingleses para convertirse en súb-

ditos españoles. Aunque los estadounidenses copiaron nuestra moneda hace más de dos siglos, a la paridad de un dólar igual a un peso fuerte, ellos nunca perdieron su soberanía para convertirse en una colonia iberoamericana.

Hong Kong tampoco dejó de ser una colonia británica para pasar a ser una colonia de EUA cuando adoptó el dólar estadounidense como su moneda de referencia en 1983. Desde 1997 Hong Kong es parte de China pero su moneda sigue ligada al dólar. De hecho, muchos chinos comunistas preferirían tener el dólar de Hong Kong en vez del “yuan” chino como su moneda. Más cerca de nosotros, Bermuda sigue siendo una colonia británica a pesar de que su moneda está ahora referenciada al dólar.

Vergüenza debería darle a algunos políticos que siguen pensando en la soberanía de la pobreza, en la soberanía tercermundista, en la soberanía de las monedas devaluadas. Los ecuatorianos, no hace mucho tiempo, tuvieron una vez la moneda más fuerte del mundo. Tan fuerte como el mismo dólar estadounidense, pues el sucre estuvo ligado al dólar por muchos años. Ahora, no obstante, los gobernantes ecuatorianos han demacrado hasta el mismo Sucre que no merece estar tan devaluado como la tasa de cambio indica.

En 1898 se adoptó el patrón oro en el Ecuador y se cambió temporalmente el nombre de la moneda del sucre al cóndor de oro. Este ejemplo sirve para ilustrar que el nombre que tenga la unidad monetaria no cambia el sentimiento nacionalista del verdadero patriota: aquel que desea lo mejor para su patria.

Pero para hablar de soberanía no hay más que ir a Argentina. Hoy los argentinos se sienten de nuevo orgullosos de tener una moneda fuerte. Una moneda, el peso, que ha sido la “madre” de todas las monedas del mundo. Una moneda tan fuerte que el dólar está ligado a ella a la paridad uno a uno. ¡Y no a la inversa! como dicen los propios argentinos. De hecho, hoy en Argentina quieren pasar de la caja de conversión a la dolarización. ¿Será que los argentinos no son patriotas o soberanos?

La soberanía no reside en la moneda sino en el bienestar de los ciudadanos. Los únicos que perderían su “soberanía” con la dolarización son los políticos corruptos que imprimen dinero inorgánico para pagar sus salarios. El resto de la población será más soberana al tener un mejor nivel de vida ligado a la moneda más fuerte del mundo.

¿Perdió EUA su soberanía en 1792 cuando copió nuestro peso fuerte? ¿Perdió Argentina su soberanía en 1991 cuando creó un nuevo peso igual al dólar o peso fuerte originario? ¿Perdió Francia su soberanía en 1998 cuando aceptó entrar en el “euro” manejado desde el Banco Central Europeo en Frankfurt, Alemania? ¿Perderá México su soberanía en el

2001 si dolariza su economía como lo expresan varios de los candidatos presidenciales del momento?

¡Claro que no perdieron su soberanía los estadounidenses, los argentinos ni los franceses! Tampoco perderá México su soberanía si dolariza en el 2001. Todo lo contrario, México más bien ganará su verdadera soberanía monetaria al retomar su moneda histórica: el peso fuerte. La dolarización es una medida verdaderamente soberana de los ciudadanos de un país que no quieren que políticos inescrupulosos sigan devaluando su dinero con más inflación.

La dolarización es una decisión soberana que impide que los falsos patriotas sigan jugando con el dinero ajeno. Los políticos que imprimen dinero inorgánico no son patriotas sino patrioteros que se aprovechan del nombre de Sucre para pagar sus propios sueldos a costa de la pobreza de todo un país.

**La soberanía de la moneda debe residir en los ciudadanos que tienen que ser los verdaderos dueños del dinero, y no en los políticos que devalúan nuestro dinero según les interese a ellos.** Como dirían los economistas: la soberanía tiene que estar con los consumidores y no con los productores de dinero.

La moneda en la economía es como el idioma en la comunicación. Imagínense lo difícil que sería comunicarse si cada persona hablara un idioma diferente. También sería prácticamente imposible comerciar si cada persona tuviera su propia moneda. Mientras menos monedas es más fácil comerciar, invertir, planificar.

Durante siglos existieron pocas monedas las cuales estaban relacionadas a patrones tan tangibles como el oro y la plata. Con la creación de los bancos centrales y del papel moneda, muchos gobiernos pudieron imprimir billetes de acuerdo a sus necesidades particulares pero en detrimento de la población. Sin embargo, actualmente están surgiendo nuevos patrones monetarios gracias a la globalización. Ahora no hay duda que el patrón dólar es el esquema más fuerte y extendido en el planeta.

En un mundo cada vez más globalizado serán pocos los patrones que realmente tengan peso internacional. Los europeos han comprendido que sus francos, liras y marcos, no cuentan mucho en el mundo globalizado. Esa ha sido una de las principales razones para el nacimiento del "euro" como moneda continental a partir de 1999. Si eso lo ha comprendido Francia cuya economía es tan grande como la de toda Latinoamérica entera pero se siente pequeña en este nuevo mundo, ¿qué esperamos nosotros?

## HISTORIA DE LAS MONEDAS AMERICANAS

Antonio José de Sucre nació en 1795: 19 años después de la independencia de Estados Unidos de América (EUA) y 3 años después de la creación del dólar copiando nuestra moneda hispanoamericana. Sucre murió en 1830, entonces toda Hispanoamérica era libre y utilizaba una misma moneda: el peso fuerte o dólar.

### Del Pasado...

Cuando EUA era una colonia británica, la moneda oficial era precisamente la libra esterlina, aunque ya circulaban por toda Norteamérica los pesos fuertes hispanoamericanos. Durante la guerra de independencia de los 13 primeros estados, el incipiente gobierno de EUA imprimió cantidades enormes de unos billetes llamados “continentales” para financiar la guerra, y para 1781 la “hiperinflación” de dichos continentales ya había reducido su valor en 50.000%. Los continentales quedaron tan desacreditados que nació el dicho popular que cuando algo era muy malo “ni siquiera valía un continental”. Es por eso que en 1792 el Congreso de EUA aprobó un decreto mediante el cual se creó el dólar a la paridad del peso fuerte. Las libras esterlinas y los continentales habían quedado eliminados para copiar nuestra moneda. ¿Quién se acuerda de eso hoy?, pero nuestra moneda, la propia moneda de Sucre, fue la madre del dólar. Sin embargo, mientras en EUA se mantuvo el valor del dólar, en Latinoamérica comenzamos a devaluar sin cesar (ver el Cuadro 6).

**Cuadro 6: Pérdida de la paridad de los pesos latinoamericanos con el dólar de EUA**

<i>País</i>	<i>Moneda</i>	<i>Devaluación</i>	<i>Notas (paridad respecto al dólar)</i>
Argentina	Peso	1885	Emisión de billetes forzó la devaluación del peso argentino, que tardó más de un siglo en recobrar su paridad original con el dólar
Chile	Peso	1873	Emisión de billetes forzó la devaluación del peso chileno, que luego recuperó su nombre pero no su valor original
Colombia	Peso	1933	El peso colombiano comenzó un proceso de devaluaciones graduales en 1933
Cuba	Peso	1997	El mercado negro forzó la devaluación oficial del peso cubano en 1997
El Salvador	Colón	1986	El colón reemplazó al peso fuerte de plata en 1920, permaneciendo así hasta 1986
Guatemala	Quetzal	1983	El quetzal reemplazó al peso fuerte de plata en 1924, permaneciendo así hasta 1983

<i>País</i>	<i>Moneda</i>	<i>Devaluación</i>	<i>Notas (paridad respecto al dólar)</i>
Honduras	Lempira	1990	El lempira reemplazó al medio peso de plata en 1930, permaneciendo así hasta 1990
México	Peso	1875	El peso mexicano, que sirvió por un siglo como referencia al dólar, sufrió una serie de lentas y largas devaluaciones desde 1875
Panamá	Balboa	-	El balboa, que sustituyó al peso colombiano como moneda panameña en 1903, nunca ha sido devaluado
Perú	Sol	1873	Emisión de billetes forzó la devaluación del peso peruano, que nunca recuperó ni su nombre ni su valor original
Puerto Rico	Peso	-	Su peso (dólar) nunca ha sido devaluado
Venezuela	Bolívar	1983	El bolívar, creado en 1879 como la quinta parte del peso fuerte, fluctuó alrededor de su paridad original de 5 Bs. por dólar hasta 1983

Fuente: Basado en J.L. Cordeiro ("La Segunda Muerte de Sucre")

En el siglo XIX el peso fuerte original también sirvió de base para la creación del yuan de China y del yen de Japón. El dólar, el yuan y el yen fueron copias de las monedas históricas utilizadas por los descendientes de Sucre. Eso debería ser realmente un orgullo para nosotros. Pero también es una vergüenza constatar que los colones de hoy (o los bolívares, los sucres, los quetzales, los lempiras, los guaraníes, los soles, los córdobas, los bolivianos, etc.) no tienen nada en común con nuestros pesos fuertes del pasado. De hecho, Colón tiene que estar retorciéndose en su tumba al ver cómo lo han devaluado los políticos costarricenses y salvadoreños de ahora. Los pesos débiles actuales no sirven ni de papel moneda ni de papel higiénico. ¡Hay que limpiar el nombre de Colón (y de Bolívar, de Sucre, de Córdoba, de Quetzal, de Lempira, del Sol y de la Luna, de los bolivianos y de otros latinoamericanos "utilizados") quitándoselo a la moneda!

Los grandes cambios requieren grandes decisiones. Después de la Segunda Guerra Mundial, Alemania Occidental salió de sus crisis política y económica con la creación de una nueva moneda. En 1948, el "reichsmark" fue definitivamente sustituido por el "deutschmark" para acabar con las presiones inflacionarias. El milagro alemán de la reconstrucción pasó por la recuperación de la estabilidad monetaria y la instauración de una democracia liberal. De

hecho, para consolidar los cambios políticos y económicos, el Canciller Alemán Konrad Adenauer dijo:

*“La protección de la moneda es la primera condición para mantener una economía de mercado y, eventualmente, una constitución libre para la sociedad... La estabilidad no es todo, pero sin la estabilidad el todo es nada.”*

Hoy Alemania está volviendo a liderar otro de los grandes cambios monetarios del mundo: la creación del euro. Aunque la economía alemana es cerca de 100 veces más grande que la ecuatoriana, Alemania se siente pequeña en el nuevo mundo de la globalización. Países con monedas históricas como Alemania, España, Francia e Italia han establecido una unión monetaria para competir mejor en el futuro. En el mundo del próximo milenio existirán pocas monedas, quizás sólo 4 ó 5 como dijo el economista estadounidense Merton Miller, Premio Nobel de Economía 1990.

Las últimas tres décadas con tipos de cambio flotante han demostrado ser un freno para el crecimiento nacional y la integración regional. Las monedas nacionales no han servido a los nacionales honestos sino a los políticos corruptos que se han valido de ellas para imprimir dinero inorgánico. Las reservas internacionales han dejado de ser relevantes en un mundo donde se transan diariamente casi US\$ 2 MMMM (dos millones de millón de dólares) al día. Los montos son tan increíbles que las reservas internacionales de cualquier nación apenas durarían segundos frente a una verdadera corrida cambiaria. Financistas internacionales como George Soros y empresarios como Bill Gates controlan más dinero que las reservas internacionales de muchos países. Antes esas sumas gigantescas no hay cambio flotante que resista un ataque contra la moneda, como lo demuestran la devaluación de la propia libra esterlina en 1993, del peso mexicano en 1994, del baht tailandés en 1997, del rublo ruso en 1998 y del real brasileño en 1999.

### **...Al Futuro**

El euro es un ejemplo de las nuevas monedas del futuro. Afortunadamente, en las Américas no es necesario inventar una divisa nueva pues ya tenemos una moneda común: el peso fuerte o dólar. En Canadá ya están comenzado a hablar de una unión monetaria con EUA. Pero la dolarización no está planteada solamente en Norteamérica sino en toda Latinoamérica, desde el Río Grande hasta la Patagonia. En México se discute una posible dolarización con el nuevo gobierno en el año 2001 y en Argentina muchos quieren pasar de la caja de conversión a la completa dolarización y eventual unión monetaria (no sólo con sus socios del MERCOSUR sino también con EUA, Canadá y México). Entre México y Argentina, a través de todo el continente, también se está discutiendo abiertamente

la mejor manera de pasar a un tipo de cambio fijo ligado al dólar. Países tan distintos como El Salvador, Jamaica y Venezuela tienen propuestas muy serias para avanzar en esa dirección. En realidad es sólo una cuestión de tiempo antes que algunos gobiernos inteligentes tomen la decisión patriótica y soberana de erradicar la inflación y la devaluación que empobrecen a los pueblos.

La unión monetaria continental será la gran decisión latinoamericana que nos permitirá retomar nuestra moneda histórica y la moneda más fuerte del mundo. El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) va en esa dirección. Los acuerdos de libre comercio para el año 2005 y de libre inversión para el año 2010 no se concretarán en colones muertos, en bolívares desterrados, en sucres asesinados, en quetzales traicionados, en córdobas empequeñecidos, en guaraníes derrocados, en lempiras reducidos, en bolivianos engañados, en soles apagados, en reales guillotizados o en otros pesos sin peso, pero sí se harán en dólares o pesos fuertes. Las compañías visionarias también quieren una moneda continental y, al igual que en Europa, apoyan la formación de un bloque hemisférico.

El mundo avanza rápidamente hacia grandes regiones con monedas comunes: de muchas monedas débiles a pocas monedas fuertes. Los italianos y los españoles están eufóricos ya que sus débiles liras y pesetas pronto serán sustituidas por euros fuertes. En Latinoamérica seguimos el mismo camino pero a pasos mucho más acelerados. Lo que antes tomaba décadas hoy ocurre en años. En menos de una década los latinoamericanos dejaremos nuestros bolívares, bolivianos, colones, córdobas guaraníes, lempiras, quetzales, reales, soles, sucres y otros pesos débiles para usar dólares, perdón, pesos fuertes. Algo que parecía imposible hace tan sólo 10 años, será una realidad durante la próxima década.

Cada país latinoamericano tiene la oportunidad histórica de avanzar hacia la integración monetaria hemisférica. El tipo de cambio fijo terminará con la devaluación y la inflación, reducirá las tasas de interés y el déficit público, aumentará el comercio y el empleo productivo, saneará el sistema financiero y pondrá al país en la verdadera senda del crecimiento. Además, los países que actúen más rápido, también podrán posicionarse como centros financieros regionales. Los propios latinoamericanos repatriarán sus capitales en el extranjero (que irónicamente están en dólares pues no confían en sus monedas "nacionales") y cuantiosas inversiones extranjeras llegarán a la región. Ahora, más que nunca, hacen falta verdaderos líderes con sentido de la historia y que vean las grandes tendencias de la humanidad. La historia la escriben los visionarios.

El Ecuador ha sido el primer país en tomar la decisión trascendental que nos llevará ha-

cia la eventual integración monetaria, económica, política y social de todo un continente. El Ecuador ya dejó la década de 1990, el siglo XX y el segundo milenio. Es tiempo de voltear la página y retomar la confianza en el país. Hace dos siglos, el Ecuador, a pesar de ser un país pequeño y pobre, se convirtió en el eslabón fundamental para la libertad de toda Sudamérica. Hoy el Ecuador está destinado a volver a ser grande, grande como país, grande en las Américas, y grande entre las naciones libres del mundo entero. Tenemos ese gran reto, un desafío ineludible con Bolívar y con Sucre, con nosotros mismos, con la historia y con la gran patria latinoamericana:

*... Formar en América la más grande nación del mundo,  
menos por su extensión y riquezas que por su libertad y gloria.*

**Simón Bolívar, 1815**

*La América y el mundo os colmarán de bendiciones, si correspondéis a su confianza.*

**Antonio José de Sucre, 1826**



---

## LA DOLARIZACIÓN DE LA ECONOMÍA: UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA

*Econ. Marco P. Naranjo Ch.*

• *Economista por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador* • *Maestría en Economía por el Instituto Torcuato Di Tella de Buenos Aires, Argentina* • *Candidato a Doctor en Economía por la Universidad de Alcalá de Henares, España* • *Funcionario de Carrera del Banco Central del Ecuador* • *Profesor de Macroeconomía en la PUCE*

**Sumario:** *Introducción. Análisis teórico del concepto de dolarización. La dolarización informal. La dolarización oficial*

### INTRODUCCIÓN

La década de los 90 ha estado caracterizada por procesos recesivos profundos, aunque de corta duración. Parecería ser que existen las herramientas de política económica para actuar con prontitud y eficacia. Han desaparecido los fantasmas de décadas perdidas, prueba de ello es que la crisis mexicana corresponde exclusivamente al período 1994-1995. Algo parecido ocurre con las crisis de los países asiáticos (1997-1998), la de Rusia (1998) y la de Brasil (1999).

Sin embargo, el salir con prontitud de la crisis exige decisión y renunciamento. Argentina, por ejemplo, solo pudo eliminar su hiperinflación renunciando a la autonomía monetaria y sujetando su economía a las estrictas reglas del currency boards (llamado en América Latina con el nombre de *convertibilidad*).

El presente trabajo analiza una reforma económica, la dolarización oficial, juzgada por muchos como dramática, extrema y riesgosa.

La dolarización, no obstante, es un fenómeno presente en variadas dimensiones en las distintas economías, con acentuación especial en aquellas caracterizadas por la inestabilidad macroeconómica, expresada en un historial de alta inflación y volatilidad cambiaria.

Los agentes han perdido toda credibilidad en sus Estados, los cuales, reiteradamente han incumplido sus compromisos. La dolarización es general en aquellas economías donde los distintos gobiernos, u otras entidades e instituciones, se han apropiado de los ingresos de los

ciudadanos a través de devaluaciones sorprendidas y el financiamiento con emisión de sus abultados déficits fiscales.

Ante estas circunstancias, los agentes, de manera racional, han buscado protegerse a través de la dolarización de sus activos y su patrimonio.

La propuesta de una reforma económica sustentada en la dolarización de la economía, no hace otra cosa que oficializar lo que en la práctica ya ha ocurrido. Los agentes ahorran en dólares, gastan en dólares y fijan los precios en dólares.

En el presente trabajo se realiza un análisis teórico del concepto de dolarización. Se pone especial atención en la dolarización informal y sus consecuencias sobre la economía y la política económica discrecional. Se evidencia que una vez dolarizada la economía desde el lado de la demanda, su reversión es muy poco probable, por lo que se vuelve necesario avanzar hacia la dolarización oficial, como condición para alcanzar la credibilidad, la estabilidad y el crecimiento económico.

El tema ahora presentado tiene especial vigencia en América Latina debido al alto grado de dolarización de los distintos países del sub-continente. Sin embargo, la discusión sólo ha empezado. En este sentido, la aspiración de este artículo es básicamente introductoria. Se espera profundizar más adelante en el tema, en la conciencia de que es factible entregar un mejor aporte en un posterior estudio.

## **ANÁLISIS TEÓRICO DEL CONCEPTO DE DOLARIZACIÓN**

El término dolarización ha sido utilizado indistintamente: I.-Para describir un proceso de fuga de capitales; II.- Para explicar el comportamiento del tipo de cambio en el mercado negro o paralelo; III.-Para referirse al uso de la moneda extranjera como reserva de valor, unidad de cuenta y/o medio de pago en la economía doméstica; y, IV.-Para entender la relación entre estabilidad macroeconómica, inflación interna y grado de sustitución monetaria, entre otros.<sup>1</sup>

Un concepto amplio de dolarización es el propuesto por Calvo y Vegh (1992), quienes señalan que ésta se refiere a cualquier proceso donde el dinero extranjero reemplaza al dinero doméstico en cualquiera de sus tres funciones.<sup>2</sup>

En efecto, la dolarización de una economía es un caso particular de sustitución de la moneda local por el dólar estadounidense u otra moneda fuerte (el marco alemán, por ejemplo,

---

para el caso de algunos países de Europa de Este) como reserva de valor, unidad de cuenta y, en el extremo, como medio de pago y de cambio.

El proceso puede tener diversos orígenes. Puede obedecer a la colonización de un país, que pasa a utilizar la moneda del país colonizador, o a la decisión autónoma y soberana de una nación que decide utilizar como moneda genuina el dólar, tratándose en estos casos de una reforma monetaria por el lado de la oferta. Otro origen posible, por el lado de la demanda, es como consecuencia de las decisiones de cartera de los individuos y empresas que pasan a utilizar el dólar como moneda, al percibirlo como refugio ante la pérdida del valor de la moneda doméstica en escenarios de alta inestabilidad de precios y de tipo de cambio.

El uso del dólar deriva, en este último caso, de la conducta precautoria de la suma de individuos que, racionalmente, optan por preservar el valor de su riqueza manteniéndola en dólares y refugiándose así del devastador efecto de las devaluaciones y la alta inflación. Cuando la dolarización es un proceso derivado de decisiones de los individuos es muy difícil pensar en su reversión.

El proceso de dolarización desde el lado de la demanda, responde principalmente a la inestabilidad económica expresada en altos niveles inflacionarios y al deseo de los agentes de diversificar sus portafolios con la intención de mantener el valor real de sus activos. Normalmente en condiciones de hiperinflación, la dolarización se convierte en una tendencia general.

La dolarización se presenta en forma de inversiones en activos financieros denominados en moneda extranjera dentro de la economía doméstica, circulante en moneda extranjera y depósitos de los agentes nacionales en el extranjero, generalmente estos últimos depósitos se realizan en las oficinas *off-shore* de los bancos nacionales.

En los países de dolarización generadas por el lado de la oferta, se trata de procesos históricos de antigua data. Aproximadamente una veintena de naciones, especialmente islas de El Caribe y del Pacífico Sur, tienen como moneda nacional el dólar de los Estados Unidos. El caso más notable en Iberoamérica, y que analizaremos en este trabajo, es el de Panamá, que hace casi un siglo que es una economía que utiliza el dólar.

Se pueden distinguir dos procesos de dolarización por el lado de la demanda: la sustitución de moneda y la sustitución de activos.<sup>3</sup>

La sustitución de moneda, que hace referencia a motivos de transacción, ocurre cuando la divisa extranjera es utilizada como medio de pago; en este sentido, los agentes dejan de utilizar la moneda nacional para sus transacciones.

La sustitución de activos, que resulta de consideraciones de riesgo y rentabilidad, por su parte, se presenta cuando los activos denominados en moneda extranjera se utilizan como parte integrante de un portafolio de inversiones o como reserva de valor.

La literatura sobre sustitución de moneda sostiene que la demanda de saldos reales domésticos y extranjeros dependerá de los rendimientos esperados de cada moneda. Esta hipótesis implica que el grado de sustitución entre monedas aumentará cuando se tienen tipos de cambio flotantes, sobre todo cuando se tiene un historial de devaluaciones continuas como es el caso de varios países latinoamericanos, pues bajo este régimen el riesgo cambiario es mayor y, por lo tanto, también el de mantener moneda nacional.

Se debe advertir, no obstante, que con tipo de cambio fijo, cuando existe un rezago cambiario por sobrevaloración de la divisa nacional durante largo tiempo, una devaluación se convierte en un evento esperado por los agentes que igualmente sustituyen de manera importante la moneda nacional por la extranjera.

Bajo el contexto de sustitución de moneda en el sentido estricto, la demanda de dinero se torna aún más sensible ante los cambios en el costo de oportunidad relativo a las monedas. Entonces el argumento clásico (mayor independencia de la política monetaria) para la adopción de un sistema cambiario flexible se ve debilitado cuando la elasticidad de sustitución entre monedas es alto.

En este sentido, varios autores han demostrado como una economía con perfecta sustitución de monedas y tipo de cambio flotante, el nivel general de precios queda indeterminado, volviendo inefectiva la política monetaria, debido a las decisiones aleatorias de recomposición de cartera de los agentes, por lo cual el sistema cambiario adecuado es el tipo de cambio fijo.<sup>4</sup>

Sin embargo, en un entorno de sustitución de activos, puede ser adecuado un sistema cambiario flexible. El argumento es que la sustitución de activos, a diferencia de la sustitución de monedas, no tiene que afectar necesariamente a la demanda de dinero en su definición más estrecha, puesto que la sustitución de activos es el resultado de las decisiones de los agentes económicos en cuanto a comportamiento de su cartera de inversión (por ejemplo, activos domésticos y/o extranjeros), en función de consideraciones de riesgo y rentabilidad.

La posibilidad de diversificar el portafolio entre inversiones en moneda nacional y extranjera en la banca local o depósitos en divisas en el extranjero genera una mayor movilidad del capital, haciendo a estas alternativas de inversión buenos sustitutos, lo cual genera un vínculo estrecho entre las distintas tasas de interés (domésticas y extranjeras). Este vínculo entre las tasas de interés dificulta a la autoridad monetaria su gestión, por ejemplo el control

de las tasas de interés nacionales. No obstante, al adoptar un tipo de cambio flexible se permite mayor independencia en el manejo de la política monetaria a la autoridad respectiva.

Ahora bien, entre los factores que explican los fenómenos de la dolarización, sobre todo en los países de América Latina, están la inestabilidad macroeconómica, el escaso desarrollo de los mercados financieros, la falta de credibilidad en los programas de estabilización, la globalización de la economía, el historial de alta inflación, los factores institucionales, entre otros, los cuales han jugado un papel importante en el proceso.

Ciertamente, las economías con alta (aunque no total) dolarización revelan un proceso de sustitución de monedas derivado de la pérdida de confianza del público especialmente en el Estado y en sus posibilidades como cumplidor de compromisos. Se trata de economías donde los distintos gobiernos, u otros agentes, se han apropiado de ingresos y riqueza de los ciudadanos a través de devaluaciones sorpresivas y el financiamiento con emisión de dinero de crecientes desequilibrios fiscales, resultantes de la falta de sujeción a las restricciones presupuestarias y a la posibilidad de hallar a individuos, bancos, estados u organismos internacionales que financien dichos déficits.

La existencia de moneda local y dólares tiene su contrapartida en transacciones en ambas monedas. La percepción de probable ruptura de las reglas de juego por parte del gobierno se refleja en el diferencial entre tasas de interés activas en moneda local (sucres) y en moneda extranjera (dólares). La presencia de riesgo de devaluación induce a los bancos a exigir a sus clientes una tasa de interés igual a la tasa en dólares más la tasa de devaluación esperada en el período de la operación. Dicho riesgo, evidentemente, desaparece con la dolarización total y en Latinoamérica la experiencia panameña es la única economía basada en el uso del dólar y sin un banco emisor de moneda propia.

## LA DOLARIZACIÓN INFORMAL

La dolarización primero adquiere un carácter informal<sup>1</sup>. Es un proceso espontáneo en respuesta a la falta de credibilidad de las políticas gubernamentales. Cuando el poder adquisitivo de la moneda local se deteriora, los agentes se refugian en activos denominados en monedas fuertes, normalmente el dólar, aunque la moneda extranjera no sea de curso obligatorio.

El proceso de *dolarización informal* tiene varias etapas: la primera es conocida como sustitución de activos, los agentes adquieren bonos extranjeros o depositan cierta cantidad de sus ahorros en el exterior. Esta fase se conoce también como fuga de capitales. En una segunda etapa se produce la sustitución monetaria, los agentes adquieren medios de pago en moneda extranjera, billetes dólares o cuentas bancarias en dólares. Finalmente, en una tercera

---

etapa, muchos productos y servicios se cotizan en moneda extranjera: alquileres, precios de automóviles o enseres domésticos, y se completa cuando aún bienes de poco valor se cotizan en la moneda extranjera, alimentos, bebidas, diversiones, etc.

Pero la dolarización informal tiene consecuencias perversas sobre el funcionamiento de la economía de un país. Como ya hemos afirmado, una de las razones primordiales por la cual los agentes de un país utilizan una moneda extranjera como el dólar, se debe al riesgo cambiario que se asume al poseer la moneda local, la cual tiene un historial de devaluación continua. Estas acciones individuales tienen consecuencias que no benefician al aparato económico en general.

- a) En primer lugar, hace que la demanda de dinero se vuelva inestable. Esto dificulta las posibilidades de la autoridad monetaria para estabilizar la economía y controlar la inflación. En la medida que los agentes económicos convierten la moneda local (sucres para el caso del Ecuador) en dólares, se reduce el monto de sucres en circulación. Las autoridades monetarias reaccionan emitiendo más sucres, por motivos de señoreaje o para financiar las cuentas corrientes del Estado. Sin embargo, esta emisión adicional no va hacia actividades productivas sino especulativas. Los agentes económicos incrementan los precios en anticipación a la emisión monetaria y pronto el país cae en el círculo vicioso de inflación – devaluación – inflación y en una espiral inflacionaria con tasas de aumento de precios cada vez mayores, los inversionistas se convierten en *especuladores*.

Generalmente, en la programación monetaria de los bancos centrales se utiliza a la emisión como variable de control, debido a que ésta aísla a la dolarización al excluir los flujos de moneda externa. Pero, si la economía está altamente dolarizada esta decisión no es la adecuada.

Tomando en cuenta que la cantidad de dinero es usada como un objetivo intermedio de la política monetaria y, por lo tanto, aquella determina el nivel de precios a través de la demanda de dinero, la dolarización informal implica que el dólar es una parte importante del concepto de dinero. En economías dolarizadas, la selección de un agregado monetario como objetivo intermedio de la política monetaria implica un problema puramente empírico (de tanteo), en tanto no es posible deducir a priori la composición de la demanda de dinero.

En el diseño de la programación monetaria se requiere determinar si el agregado monetario que está estrechamente relacionado con el objetivo final (la inflación) debe incluir activos en moneda extranjera, pues en este caso se estaría fijando una meta sobre

---

un agregado que tiene una relación inestable con la meta final.

La presencia de alta dolarización informal trae consecuencias negativas en cuanto al manejo de la política monetaria, en la medida en que la relación entre los componentes del agregado monetario y el nivel de actividad está vinculada con el nivel de liquidez de cada componente. Es decir, la alta liquidez en moneda extranjera resta poder al control monetario.

- b) En segundo lugar, la dolarización informal genera presiones sobre el tipo de cambio, en la medida en que aumenta la demanda por moneda extranjera. Se requiere entonces una definición específica de política cambiaria.

Como se indicó anteriormente, la teoría recomienda que cuando la dolarización se concentra en la sustitución de moneda, se adopte un tipo de cambio controlado para evitar su volatilidad. Si la dolarización resulta de un proceso de sustitución de activos, que significa la posibilidad de desplazarse desde depósitos en moneda extranjera hacia moneda nacional en el sistema financiero doméstico, alternativas de inversión que fortalezcan las relaciones entre tasas de interés domésticas en moneda extranjera, tasas de interés internacionales y tasas equivalentes en moneda local, en este caso la misma teoría considera un tipo de cambio flexible.

De todas maneras, la experiencia ha demostrado que un anclaje sobre el tipo de cambio se sugiere cuando un país tiene al mismo tiempo un alto nivel de inflación y dolarización debido al rol que cumple como instrumento de unidad de cuenta, y el tipo de cambio sirve como una medida aproximativa del nivel de precios. En este sentido, el ancla nominal de tipo de cambio determina el proceso inflacionario en un contexto de sustitución monetaria.

Asimismo, la inestabilidad monetaria y la falta de credibilidad en la moneda, tarde o temprano repercute en la solvencia del sistema financiero.

- c) Un tercer efecto de la dolarización informal es el deterioro de los ingresos denominados en moneda local. Sueldos, salarios, pensiones, intereses fijos, etc. El efecto del deterioro es más fuerte en los estratos poblacionales de menores ingresos, pues la capacidad para defenderse de la inflación es mucho menor que en los estratos más ricos. Estos últimos convierten mucho más fácil y rápidamente sus balances a dólares, mientras que la capacidad de ahorro y de conversión de los más pobres es virtualmente cero.

Para los sectores pudientes, el círculo vicioso devaluación-inflación-devaluación que

está en el origen de la dolarización informal, podría ser motivo hasta de enriquecimiento si saben anticipadamente que una devaluación es inminente o pugnan porque se produzca, puesto que la posesión de información e imposición les permite aprovecharse de ella para comprar dólares antes de que se devalúe la moneda.

- d) Una cuarta consecuencia de la dolarización informal es la distorsión de las tasas de interés. Se podría pensar que las tasas en dólares deberían ser similares a las de los Estados Unidos, el país emisor, no obstante, no ocurre así porque la demanda de crédito en dólares y dólares billetes excede la capacidad de convertir la moneda local en dólares, puesto que los productores locales tienen que vender sus productos en sucres y luego convertirlos a dólares. Por lo tanto, las tasas de interés captan este riesgo y por ello son más altas que en el exterior.
- e) Un quinto efecto de la dolarización informal es el ya mencionado sobre el sector financiero. Un rápido incremento en el nivel de operaciones financieras en moneda extranjera aumenta el riesgo de una crisis sistémica por riesgo cambiario y crediticio. Como la dolarización informal se da a niveles de cuentas y préstamos, se podrían gestar problemas de cartera vencida en dólares. Esta situación se agrava cuando existen posibilidades que se devalúe la moneda y los préstamos están concedidos a quienes no tienen ingresos en moneda extranjera.

Asimismo, variaciones no previstas de la cotización de la divisa alteran las proyecciones realizadas por los acreedores y podrían dificultar el que cumplan sus obligaciones crediticias. Esto sin duda incrementa el riesgo crediticio de las entidades financieras.

- f) Un efecto especialmente importante de la dolarización informal tiene que ver con el Fisco, pues ésta reduce la posibilidad de generar ingresos por señoreaje. En el caso de sustitución monetaria el uso de una moneda extranjera disminuye la demanda por la moneda doméstica e implica un menor margen de señoreaje para el gobierno. En este sentido, la dolarización limita la capacidad del Estado de recaudar el impuesto inflación. En este contexto el gobierno tendría que buscar formas alternativas para financiar su déficit.

Una creciente dolarización informal al convertirse en un problema, en la medida en que restringe el campo de acción de la política monetaria, cambiaria, fiscal, aumenta el riesgo cambiario y crediticio del sistema financiero y reduce el poder adquisitivo de los sectores poblacionales más pobres. En tal sentido, una vez que una economía se ha dolarizado de manera importante, las alternativas se reducen hacia la instauración de una caja de conversión o la dolarización plena, pues, restablecer la credibilidad en el sistema discrecional

se vuelve poco probable y demandaría consistencia, disciplina y un tiempo normalmente largo.

## LA DOLARIZACIÓN OFICIAL

Desde que el presidente de la Argentina, Carlos Menem, propuso la posibilidad de eliminar el peso y llevar a una absoluta dolarización de la economía de su país<sup>6</sup>, y con el impulso de varios economistas como Calvo y Dornbusch hacia la dolarización de la Argentina y México respectivamente, la crisis del Real en Brasil y la réplica de Enrique Iglesias acerca de una moneda regional única para América Latina, el debate en las Américas especialmente hace referencia al tema que hoy tratamos<sup>7</sup>.

Desde Quebec hasta la Patagonia se está discutiendo propuestas aparentemente radicales. En efecto, en marzo de 1999, el Bloque Quebecois, un grupo de 45 legisladores que apoya la independencia de Quebec en el Parlamento de Canadá, presentó una propuesta para que Canadá participe en una unión monetaria panamericana, sustentada en el dólar de los Estados Unidos. (G. Arteta 1999).

Como se indicó al principio, los procesos de dolarización surgen en un país como resultado de la pérdida total de confianza en las funciones tradicionales de la moneda local. En países con alta inestabilidad macroeconómica, donde las inflaciones elevadas caracterizan especialmente dicha inestabilidad, ante la pérdida de valor de la moneda doméstica (como viene ocurriendo en el Ecuador desde hace varios años, donde el gobierno o la banca se apropian de los ingresos o los recursos de los ciudadanos mediante devaluaciones, feriados bancarios o congelamiento de depósitos) los agentes buscan salvaguardar el valor de su riqueza refugiándose en una moneda extranjera (el dólar de los Estados Unidos) y la economía se dolariza progresivamente ante el aumento del riesgo país.

Adoptar como política la dolarización total de una economía implica una sustitución del 100% de la moneda local por la moneda extranjera, lo que significa que los precios, los salarios y los contratos se fijan en dólares<sup>8</sup>.

La dolarización total descansa sobre algunos principios específicos:

1. La moneda única es la extranjera (en América Latina y el Ecuador específicamente sería el dólar de los Estados Unidos) y desaparece la moneda local.
2. La oferta monetaria pasa a estar denominada en dólares y se alimenta del saldo de la

balanza de pagos (de la balanza comercial y de la cuenta de capitales), además de un monto inicial suficiente de reservas internacionales.

3. Los capitales son libres de entrar y salir sin restricciones, casi sin intervención estatal en la intermediación financiera, pues los excesos de oferta o de demanda se ajustan automáticamente por préstamos o endeudamientos de la banca privada con el exterior.
4. El Banco Central abandona sus funciones tradicionales con lo cual terminan los préstamos de liquidez al sistema financiero y el financiamiento de los déficit fiscales mediante el señoreaje y el crédito al sector público; además, no se necesitan mantener reservas internacionales.

La dolarización formal en general supone la recuperación casi inmediata de la credibilidad, pues aparentemente cortaría de raíz el origen de la desconfianza: la inflación y las devaluaciones recurrentes<sup>9</sup>.

Entre otras, la dolarización formal u oficial obliga a los gobernantes a disciplinarse, desnuda o revela los problemas estructurales de la economía con lo cual impulsa a las sociedades al cambio de sus estructuras y, especialmente, inicia un proceso de moralización pues devela las causas de la corrupción, especialmente de la monetaria y cambiaria.

Entre las ventajas que más pronto se pueden apreciar de la dolarización formal tenemos las siguientes:

### **1. Se particularizan los efectos de los *shocks* externos**

La pérdida en los términos de intercambio, los desastres climáticos que afectan la producción exportable, la imposición de cuotas, aranceles y tasas a los productos que vende el país al resto del mundo, entre otros, constituyen en general los denominados shocks externos. La dolarización oficial, asegura la particularización de estos shocks de manera exclusiva en el sector afectado.

Veamos un ejemplo al respecto. Supongamos que el precio de las flores ecuatorianas cae en el mercado internacional. Es importante resaltar que el ajuste se particulariza en el sector floricultor. Se sabe que este *shock* externo reduce el ingreso de los floricultores y se produce un déficit en la balanza de pagos. En el *modelo discrecional* (definimos como modelo discrecional al modelo tradicional en el que la autoridad monetaria puede devaluar la moneda y modificar las tasas de interés) se devalúa la moneda, lo cual recompensa a los floricultores.

tores de sus pérdidas, pero el costo se transfiere a todos los consumidores; en otras palabras, se afecta a toda la economía.

Por otro lado, también hay que recordar que si aumentara el precio de las flores en el mercado mundial, la moneda debería revaluarse, con lo que se favorecería a toda la sociedad, pero en América Latina, y en el Ecuador particularmente, aquello rara vez sucede, lo que implica que solo los exportadores se benefician. Lo que significa que con el régimen anterior se socializan las pérdidas y se privatizan las ganancias.

En una economía con dolarización formal, como no se puede devaluar, el shock exógeno lo absorbe la industria afectada, no la economía en general. El ajuste se deberá llevar a cabo reestructurando la producción de flores, disminuyendo los costos de producción, renegociando sueldos o salarios de los trabajadores, refinanciando préstamos, etc.

Se debe recalcar que con la dolarización oficial, el ajuste no lo hace, ni tiene que hacerlo toda la economía en general, sino que lo hace, y debe hacerlo, únicamente el sector afectado.

## **2. Se iguala la tasa de inflación local con la de los Estados Unidos**

Cuando una economía se dolariza oficialmente, la tasa de inflación tiende a igualarse a la de Estados Unidos. Objetivamente, el nivel de precios no es necesariamente igual en los dos países; los costos de transporte, los aranceles o los impuestos causan disparidades. Tampoco las tasas de inflación son obligatoriamente iguales, pero tienden a serlo.

## **3. Se reduce el diferencial entre tasas de interés domésticas e internacionales**

Puesto que se elimina el riesgo cambiario y el correspondiente de expectativas inflacionarias, la tasa nominal de interés también será la tasa real de interés.

La confianza que crea el nuevo sistema monetario reduce las tasas de interés y esta confianza se expande a todo el sistema económico. Al respecto es importante advertir que Panamá, el único país latinoamericano con dolarización plena, además de tener tasas de interés similares a las de Estados Unidos, tiene vigentes préstamos hipotecarios a 30 años plazo.

Como veremos más adelante, las cifras macroeconómicas de Panamá demuestran que este país tiene tasas de inflación menores a las de Estados Unidos y sus tasas de interés son comparables a las de los mejores países y centros financieros internacionales.

#### **4. Se facilita la integración financiera**

Una economía pequeña como la de la mayoría de los países latinoamericanos y sin duda la ecuatoriana, es poco partícipe de los flujos de capital que se están realizando en el mundo globalizado de la actualidad. Para lograr una mayor participación, además de la dolarización oficial, se debe permitir y promover el ingreso de instituciones financieras internacionales, en libre competencia con la banca local. De esta manera, tanto los activos como los pasivos financieros pasan a ser parte de una fuente gigante de liquidez y de fondos. Consecuentemente, el origen o destino de los préstamos o de los depósitos tiene poca importancia, pues no están ligados a los fondos locales.

Una economía dolarizada formalmente incentiva la presencia de grandes bancos internacionales estableciéndose centros financieros (como ha ocurrido en Panamá y en las Bahamas) que permitirán el flujo de capitales de tal manera que cualquier shock externo sería contrarrestado por esta integración financiera con el resto del mundo. Es decir, la integración financiera eliminaría las crisis de balanza de pagos<sup>10</sup>.

Además de incrementar la estabilidad macroeconómica, la integración financiera mejora la calidad del sistema financiero, pues permite a los depositantes y ahorristas la opción de escoger entre bancos e instituciones financieras de prestigio internacional. Esta competencia obliga a la banca local a mejorar sus condiciones de operación. Las casas matrices de los bancos internacionales se convierten en prestatarios de última instancia.

#### **5. Se reducen algunos costos de transacción**

Cuando se dolariza formalmente, se eliminan las transacciones de compra y venta de moneda extranjera. El diferencial entre el precio de compra y venta del dólar es un ahorro para toda la sociedad porque la intermediación, sobre todo la especulativa que aprovecha los cambios en la valoración de la moneda, desaparece.

Otro ahorro es la eliminación de la doble facturación, doble contabilidad y otras operaciones que deben hacer las empresas con actividades internacionales y las que desean sus balances en términos reales.

Aún más, muchas operaciones de defensa contra posibles devaluaciones desaparecen, lo cual beneficia y facilita la inversión y el comercio internacional.

Lo propio ocurriría con los bancos, que no necesitarán un cojín para cubrir el riesgo cambia-

rio, lo cual les permitiría reducir el nivel de reservas y, por consiguiente, el costo de oportunidad asociado con la liquidez de la cartera.

## **6. Se producen beneficios sociales**

La dolarización formal beneficia a los asalariados, a los empleados con poco poder de negociación colectiva, a los jubilados. Además facilita la planificación a largo plazo pues permite la realización de cálculos económicos que hacen más eficaces las decisiones económicas.

También dicha dolarización fortifica el derecho de propiedad privada. El dinero es la propiedad privada más generalizada. La inflación es un impuesto oculto, por tanto, en la medida que las autoridades monetarias alteran el valor del dinero, violan los derechos de los ciudadanos.

La dolarización oficial fortalece el control de los recursos por parte de los ciudadanos, el dinero deja de ser propiedad del Estado, lo mismo la Reserva Monetaria Internacional, pues las reservas pasan a manos de los individuos.

## **7. Se descubren los problemas estructurales**

Una clase final de beneficios de la dolarización oficial tiene que ver con la apertura y transparencia que se logran. Por otra parte se considera que es una de las mejores formas de sincerar la economía.

Si cada vez que se produce una reducción del precio de un producto exportado o cada vez que hay una disminución internacional de la demanda, el gobierno sale al rescate con una devaluación se crea el peligro o riesgo moral. Esto significa que los productores de bienes exportables no responden a las fuerzas del mercado como deberían hacerlo.

Si cae la demanda o bajan los precios, la teoría y la práctica económica aconsejan una reestructuración de los recursos. Los productores de bienes exportables, como todos los productores ante estas circunstancias, deben reducir sus costos, realizar una reingeniería de su producción, reformar sus cuadros administrativos, desarrollar nuevos productos, investigar y buscar nuevos mercados, etc.

La devaluación es un antídoto que alivia pasajeramente la pérdida de los términos de intercambio, pero a la larga su continuo uso fomenta la incompetencia, reduciendo la competitividad de los productos exportables, a la vez que se perpetúan los mismos procesos y productos de siempre, por lo cual no se diversifican ni tecnifican las exportaciones.

## 8. Se genera disciplina fiscal

Los déficit presupuestarios fiscales reducen el ahorro interno y desplazan el ahorro privado hacia operaciones especulativas no productivas.

Como el gobierno no puede emitir dinero con dolarización oficial, la corrección del déficit fiscal solo se puede hacer mediante financiamiento vía préstamos o impuestos. Los préstamos del exterior, en la actualidad, imponen condiciones de disciplina fiscal. Además la tributación tiene un costo político que los gobernantes deben enfrentar. Esto obliga no solo a equilibrar las cuentas fiscales, sino a que el gasto sea de mejor calidad, de mayor rendimiento social. Los pueblos se resisten a pagar impuestos cuando observan o perciben que sus dineros se derrochan o se malversan. Por ello buscan que se mejore el sistema de rendición de cuentas, lo que hace que, a la larga, la corrupción disminuya y se mejore el bienestar de la sociedad.

En general se puede advertir que una dolarización formal u oficial de la economía implica beneficios importantes. Las ventajas de este sistema son bastante claras: confianza, simpleza, estabilidad y la posibilidad de conseguir una baja inflación muy rápido, lo que provocaría que bajen las tasas de interés y se reactive el sector productivo. Mientras la reforma económica que implica la dolarización formal sea transparente y creíble, se atraerá inversión doméstica y extranjera.

No obstante, como toda reforma económica, la dolarización formal tiene costos y sacrificios, como la inflexibilidad para afrontar shocks, algo que veremos con detenimiento más adelante, pérdida de autonomía para fijar tasas de interés y precios con el exterior, riesgo a que no se genere confianza si la forma como se estableció no es creíble (autorización de la Reserva Federal de los Estados Unidos), pérdida del señoreaje, entre otras. Se deben entonces evidenciar dichos costos y los principales se exponen a continuación.

### A) El costo de la pérdida del señoreaje

El señoreaje es la diferencia que existe entre el costo intrínseco del papel más su impresión como billete y el poder adquisitivo del mismo.

El reemplazo de moneda local implica la adquisición de dólares billetes. Estos dólares tienen un poder adquisitivo en bienes y servicios, pero al ser utilizados como medios de pago se pierde la oportunidad de adquirir mercancías u otros haberes.

No obstante, debemos advertir que ya se ha incurrido en esa pérdida, pues como la Reserva

Monetaria Internacional ya se ha acumulado, la pérdida del poder adquisitivo ya se ha realizado, no es un costo adicional que debe hacer el país.

Stanley Fisher, vicepresidente del Fondo Monetario Internacional, aconseja que la pérdida se debe medir como el flujo anual que se dejaría de recibir por utilizar el dólar como medio de pago. Esto sería el costo del ingreso que dejaría de percibir el banco central porque la RMI normalmente está colocada en instrumentos financieros que reciben una tasa de interés. Para el caso ecuatoriano, con una reserva productiva de 800 millones, el señoreaje podría llegar a 35 millones de dólares por año o un 0,23% del PIB<sup>11</sup>.

Se debe advertir, sin embargo, que el diferencial entre las tasas de interés que existe debido estrictamente al riesgo cambiario es un costo social mucho más alto que la pérdida del señoreaje. El ahorro en intereses es más que suficiente para cubrir la pérdida del señoreaje.

### **B) Costos de transformación y generales**

También deben considerarse los costos de transformación de las cuentas bancarias, las cajas registradoras o de los sistemas contables. Se puede también pensar como un costo el tiempo que lleva a la población el aprender a utilizar el dólar en lugar de la moneda nacional. También existen costos intangibles en la percepción de los ciudadanos que al dolarizarse formalmente la economía se pierde uno de los símbolos nacionales. Sin embargo, estos costos son menores, insignificantes en términos de costos sociales.

### **C) Aval de la Reserva Federal de los Estados Unidos**

Sería importante contar con la aprobación por parte del Congreso de los Estados Unidos y de la Reserva Federal. La credibilidad de esta reforma monetaria se acentuaría ciertamente con el aval del país emisor de la moneda que se constituye en unidad de cuenta, medio de pago y depósito de reserva al interior de la nación que se dolariza<sup>12</sup>.

### **D) La problemática de los shocks externos**

La teoría económica y la evidencia empírica han llegado a consensos en los temas de política fiscal y financiera. Sin embargo, aún existe gran debate en materia de política cambiaria. Si bien la teoría económica es amplia en describir los pros y los contras de cada esquema cambiario, la evidencia empírica no es concluyente para validar los desarrollos realizados por la teoría.

Esta discrepancia entre teoría y realidad se presenta al revisar los acontecimientos recientes de los países de América Latina, en los cuales, en contraposición con lo acontecido en economías desarrolladas, no se cumple lo que la teoría económica sugiere en materia de política cambiaria. La experiencia europea (Inglaterra, España e Italia en 1992) sí demuestra que una flexibilización del tipo de cambio en respuesta a un shock recibido por la economía, permite que se reduzcan las tasas de interés y que se restablezca la actividad económica sin mayor impacto en la inflación, conforme dice la teoría.

La experiencia latinoamericana, no obstante, es distinta. En primer lugar, las tasas de interés después de una devaluación o flotación se han situado en niveles más altos a las existentes antes del ajuste. En segundo lugar, la inflación se ha incrementado; y, en tercer lugar, ha existido una fuerte contracción en la actividad económica.

Según la teoría convencional, los países que están sujetos a shocks monetarios domésticos se benefician de un sistema de cambio fijo, puesto que la oferta monetaria se ajusta automáticamente a la demanda de dinero, sin que se afecten las reservas internacionales. Por el contrario, cuando los shocks son externos o reales internos (como un desastre ecológico o un cambio climático), el régimen de flotación es preferible porque permite el ajuste de los precios relativos de la moneda.

Pero como ya se indicó más arriba, la evidencia empírica para los países en desarrollo desmiente esta proposición teórica. Por ejemplo, P. Lane<sup>13</sup> utilizando una muestra de 110 países descubre que, contrariamente a lo pensado convencionalmente, mientras más variables son los términos de intercambio mayor la posibilidad de que un país adopte un sistema de cambio fijo.

Otros investigadores descubren algo similar, que mientras más grandes son los shocks en términos de intercambio, mayor la tendencia de los países a ser más rígidos en sus políticas cambiarias.

Frente a esta aparente contradicción, Hausman y coautores (1999) argumentan que la teoría es defectuosa y que los regímenes de cambio fijo resultan en mercados financieros más profundos, lo cual debería ser de particular importancia para economías que sufren shocks externos constantes en sus términos de intercambio.

Los autores mencionados, luego de estudiar empíricamente si los sistemas flexibles permiten mejorar el manejo de los ciclos económicos, más autonomía y mejor control de la tasa real de cambio, encuentran que las tasas flexibles no han permitido una mejor política monetaria estabilizadora, sino que han sido, más bien, pro-cíclicas.

Adicionalmente, los regímenes flotantes han terminado en tasas reales de interés más altas, sistemas financieros más frágiles y mayor sensibilidad de las tasas de interés domésticas a los movimientos de las tasas internacionales. Esto ocurre porque si por ejemplo el tipo de cambio sube (se deprecia) ante, por ejemplo para el caso ecuatoriano una caída de los precios del petróleo, el valor del ahorro financiero en términos reales se reduce.

Un tipo de cambio flexible magnifica el impacto para los ahorristas, quienes en vez de poder utilizar sus ahorros para los tiempos difíciles (caída de los precios del petróleo que afecta de manera importante al PIB del Ecuador), se ven doblemente castigados, al constatar que sus ahorros se reducen en términos reales.

De esta manera, el tipo de cambio flexible no funciona como estabilizador macroeconómico ante shocks reales, como sugiere la teoría convencional. Se encuentra una alta correlación entre sistemas financieros débiles y poco profundos con tipos de cambio flexibles.

Un elemento adicional y de vital importancia para la definición de un sistema cambiario debería ser el grado de dolarización informal de la economía. Cuando la economía esta muy dolarizada, una devaluación cambiaria puede debilitar excesivamente al sector productivo y al sistema financiero.

Por lo tanto, las preferencias reveladas de América Latina son las de permitir cambios muy pequeños en la tasa de cambio, aún en períodos de grandes shocks tales como los de 1998. Se explica esta preferencia como una consecuencia de la indexación de facto y la alta proporción de pasivos denominados en dólares<sup>14</sup>.

En este contexto es fácil entender el interés en la dolarización formal, pues es una manera muy seria de comprometerse a no devaluar y así evitar la pesadilla de las bancarrotas económicas. Es una forma de reducir el desfase en las tasas de cambio causadas por la dolarización informal y la falta de mercados financieros a largo plazo.

### *Notas al Texto*

<sup>1</sup> M. Savastano, *Dollarization in Latin America: Recent Evidence and Some Policy Issues*, IFM Working Paper, enero de 1996. Cita tomada del trabajo de M. Rojas y A. Valle, *Dolarización en la economía ecuatoriana*, Memoria Anual 1997, Quito, BCE, 1998

<sup>2</sup> G. Calvo y C. Vegh, *Currency Substitution in Developing Countries: an introduction*, Revista de Análisis Económico, Volumen 7, junio de 1992. Cita tomada del trabajo de M. Baquero, *Dolarización en América Latina: una cuantificación de las elasticidades*

*de sustitución entre monedas*, BCE, Notas Técnicas, Quito, 1999.

- <sup>3</sup> Para el análisis de la dolarización vía sustitución de activos y sustitución monetaria se ha utilizado ampliamente los trabajos ya citados de M. Baquero (1999) y M. Rojas – A. Valle (1998)
- <sup>4</sup> A. Almasi, *Régimen cambiario y Estabilidad Monetaria*, en Convertibilidad: Fundamentación y Funcionamiento, CEMA, Buenos Aires, 1997. Citado por M. Baquero (1999)
- <sup>5</sup> Para el desarrollo de los temas referentes a la dolarización informal se ha utilizado ampliamente el trabajo de F. López, *¿Por qué y cómo dolarizar?*, ESPOL, Guayaquil, 1999.
- <sup>6</sup> G. Arteta, *Opciones cambiarias para el Ecuador: el dilema de la elección*, CORDES, Quito, mayo de 1999
- <sup>7</sup> R. Dornbusch, *Inflation and the peso*, publicación disponible en [www.mit.edu/people/rudy/index.html](http://www.mit.edu/people/rudy/index.html), G. Calvo, *On dollarization*, borrador para discusión
- <sup>8</sup> M. Vela, *Convertibilidad o dolarización: ¿salida para el Ecuador?* GESTION, Quito, 1999
- <sup>9</sup> En la descripción de las ventajas de la dolarización hemos utilizado ampliamente el trabajo de F. López (1999)
- <sup>10</sup> Juan Moreno-Villalaz, *Lesson from the Monetary Experience of Panamá*, Cato Journal, Vol. 18, No. 3, invierno de 1999
- <sup>11</sup> International Monetary Fund, *Monetary Policy in Dollarized Economies*, Documento Interno, 1998
- <sup>12</sup> G. Calvo, *Testimony on full dollarization*, Conferencia presentada ante el Subcomité de Política Económica, Finanzas y Comercio Internacional del Congreso de los Estados Unidos, Washington DC, 1999
- <sup>13</sup> P. Lane, *Determinants of Pegged Exchange Rates*, citado en R. Hausman, M. Gavin, C. Pages-Serra, E. Stein, *Financial Turmoil and the Choice of Exchange Rates Regime*, Interamerican Development Bank, Paris, marzo de 1999
- <sup>14</sup> F. Pozo, *El debate cambiario: Teoría versus realidad*, GESTION, Quito, 1999

# **LAS REFORMAS LABORALES DE LA LEY PARA LA TRANSFORMACIÓN ECONÓMICA DEL ECUADOR DENTRO DEL SISTEMA DE DOLARIZACIÓN**

*Dra. Aída García B.*

• *Doctora en Jurisprudencia por la P.U.C.E.* • *Consultora experta en legislación laboral*

**SUMARIO:** *Reformas Laborales. El contrato por horas. La unificación salarial. El salario mínimo vital general. La reestructuración del CONADES.*

El nuevo modelo económico adoptado por el Gobierno ecuatoriano requiere que se hagan reformas en algunos ámbitos no solamente del Estado sino de la sociedad misma. Esto llevó a dictar la Ley para la Transformación Económica del Ecuador, en la cual se incluyen una serie de reformas a leyes como la de Régimen Monetario y Banco del Estado, Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, Ley de Reordenamiento en materia económica en el área tributario financiera, Código de Comercio, Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, Ley de Hidrocarburos, Ley de Régimen del Sector Eléctrico, Ley Especial de Telecomunicaciones, Ley de Presupuestos del Sector Público, Ley de Contratación Pública, Código del Trabajo, y otras, además de que introdujo derogatorias a algunas otras normas.

En los considerandos de la mencionada ley se establece la necesidad de que la economía ecuatoriana se reactive; del acoplamiento de la misma al modelo de libre circulación del dólar de los Estados Unidos de América; de realizar cambios sustanciales a fin de que la inversión extranjera en el país sea atractiva; de asegurar el acceso a las fuentes de trabajo así como permitir la competitividad de la empresa privada; objetivos que se tendrán que ir cumpliendo a mediano y largo plazo, y que seguramente requerirán de reformas legales adicionales.

La superación de la actual crisis económica sin duda requiere del esfuerzo de todos los ciudadanos; salir de la debacle económica en que se encuentra el país no es un trabajo que solamente le competa al Gobierno Nacional, necesita de un esfuerzo mancomunado de todos los habitantes y en todos los ámbitos de la actividad económica. La dolarización parece haber sido la última medida posible para corregir las graves deficiencias de la economía ecuatoriana, basada en las últimas décadas en la banca privada, gestora en su mayor parte de la grave crisis que en la actualidad estamos afrontando; una banca corrupta y extremadamente ambiciosa, descontrolada, libertina, y lo peor, apoyada políticamente por las esferas que se encontraban en el poder.

La necesidad de reactivar la economía de producción que el Ecuador desconoce, es latente

para que funcione el nuevo modelo económico. De ahí que las reformas establecidas en la Ley 2000-4 están orientadas precisamente a eso, aunque todavía no completan el panorama de reformas necesarias. Entre ellas, particularmente las reformas al Código del Trabajo se dirigen a asegurar por una parte, fuentes de trabajo, tan necesarias en una etapa de crisis como la actual; por otra, hacen más exigente el entorno en el que se moverán las empresas privadas de aquí en adelante, buscando una competitividad que permita precisamente una mayor producción de bienes y servicios, que ayuden a reactivar la economía del país, que exijan a todos los trabajadores a ser también más competitivos y eficientes. Por otra parte, se busca también terminar con el caos que ha significado en los últimos años el sistema de remuneraciones, a través de la unificación salarial. Parecería que las reformas planteadas fueran extremadamente virtuosas, no es así, falta mucho por hacer en este campo. Lastimosamente la urgencia de las mismas para iniciar el proceso de dolarización hizo que no sean planteadas con la claridad que se requería, dejaron puntos sueltos, ambiguos, oscuros, que no han permitido aplicarlas en la debida forma y que han generado preocupación tanto en empleadores como en trabajadores. En fin, habrá que analizar estas reformas detenidamente, sobre todo las referentes al contrato por horas y a la unificación salarial, para encontrar las ventajas y desventajas de las mismas, así como también para encontrar todos los puntos que faltan reformarse a fin de que se cumplan los objetivos buscados.

## **Reformas Laborales**

Las dos reformas más importantes introducidas en esta materia, que han dado un giro a la legislación laboral tradicional, son la creación de la contratación por horas y la unificación salarial.

### **El contrato por horas:**

Este contrato se caracteriza fundamentalmente por lo siguiente:

1. Es un tipo de contrato en el cual la forma de pago de la remuneración se pacta por horas; y en el valor hora se contienen todos los beneficios económicos a que tiene derecho el trabajador, cabe mencionar algunos como remuneraciones adicionales, horas extras, utilidades, etc.
2. No goza de estabilidad laboral, pues cualquiera de las partes puede darlo por terminado en cualquier momento.
3. Se puede contratar bajo esta modalidad, a trabajadores para cualquier clase de actividad según establece el artículo 85 de la Ley para la Transformación Económica del Ecuador, reformatorio del artículo 17 del Código del Trabajo.

Esta tercera característica contrasta con lo establecido en el Art. 89 de la misma ley, que reforma el Art. 82 del Código del Trabajo, según el cual en los contratos de trabajo se estipulará el pago de la remuneración por días o por horas, "*si las labores del trabajador no fueran permanentes o se trataran de tareas periódicas o estacionales*". Con este artículo, se deduce que la ley no concibió al contrato por horas para cualquier tipo de actividad, a pesar de que así reza el Art. 85; sino que lo limitó para aquellas actividades no permanentes, periódicas o estacionales. Este es un tema que deberá definirse bien en el Reglamento que sobre este tipo de contratos debe dictar el Ejecutivo.

Como se puede ver, el contrato por horas es una modalidad atractiva para los empresarios sobre todo porque no goza de estabilidad y además porque el valor hora contiene todos los beneficios económicos establecidos en el Código del Trabajo para los trabajadores. Pero aparte de estas características que son las que distinguen al contrato por horas de cualquier otro tipo de contrato laboral, existen otras muy importantes que hay que tomar en cuenta; así, la obligatoriedad de afiliación al Seguro Social que también se establece para este tipo de contratos. En este tema, la ley deja al IESS la obligación de expedir la resolución que establezca el tipo de afiliación al que debe someterse el contrato por horas, así como todo lo referente a aportaciones, lo cual hasta el momento no se ha cumplido; esto en la práctica ha retardado la aplicación de este tipo de contratación.

De igual manera, otra característica exclusiva del contrato por horas que la ley ha establecido expresamente, es el hecho de que este tipo de trabajadores no tendrá derecho al pago de fondos de reserva. Asimismo el empleador no deberá hacer las aportaciones que sobre las remuneraciones se hacen a favor del SECAP y del IECE al momento del pago de las planillas del Seguro; esta disposición concuerda con el espíritu del contrato en el sentido de que al tratarse de labores no permanentes el empleador o empresa no va a tener que invertir en capacitación; por otra parte, podría también pensarse que este tipo de contrato será aplicado para aquellas actividades que no requieren de especialización. Esto no está definido aún, habrá que esperar el Reglamento que debe dictar el Presidente de la República para aclarar el tipo de actividades para las que se creó este contrato.

La ley establece también una prohibición en este tipo de contratos, y es que el empleador no puede cambiar a esta modalidad un contrato de trabajo ya existente, que ha dado lugar a una relación laboral estable y permanente. Esto se ha establecido para precautelar los derechos de los trabajadores que ya eran permanentes en una empresa. Sin embargo, no obsta que un empleador pueda dar por terminado un contrato permanente, liquidando la relación laboral en debida forma, y volver a contratar al mismo trabajador bajo la modalidad de contrato por horas. Esto no está prohibido por la ley; de todas formas, dependerá en la práctica de la necesidad de mantener una organización óptima en las empresas, base para tener suficiente

competitividad, y que es lo que probablemente pondrá a pensar a los empleadores a la hora de pretender aplicar esta medida.

El valor hora ha sido fijado en US\$ 0,50 es decir, S/. 12.500. Un valor alto si se hace el cálculo de lo que vale una hora de un trabajador en general, que gane el salario mínimo unificado de S/. 666.167 mensuales.

Entre las regulaciones que faltan en la ley con respecto a este tipo de contrato, está el horario de trabajo. Los trabajadores contratados bajo esta modalidad, ¿se someten a la jornada normal de ocho horas diarias?; esta puede ser tomada como la jornada máxima, respetando las normas de la actual legislación laboral, pero un trabajador que debe laborar ocho horas diarias, ¿puede ser contratado por horas?; si el contrato fue creado para actividades no permanentes de la empresa, o labores estacionales o periódicas, bien podría darse el caso de que deba laborar las ocho horas diarias durante el tiempo que se le requiera. En este caso, qué va a pasar con los contratos eventuales, ocasionales y de temporada, que no gozan de la estabilidad de un año que tienen los otros contratos laborales, pero sí se sujetan al resto de beneficios que establece el Código del Trabajo, incluyendo el pago de horas extras, beneficios adicionales, etc. Bien podría el contrato por horas reemplazar a este otro tipo de contratos, en los que sí hay que respetar el plazo convenido; no así en el contrato por horas, en que sea cual fuere el plazo convenido, puede darse por terminado por cualquiera de las partes y en cualquier momento.

Por otra parte, ¿qué puede considerarse como actividades no permanentes de una empresa?; este concepto puede dar lugar a subjetividades e interpretaciones de diversas índoles al momento de aplicarlo. Bien podría darse el caso de que el empleador aduzca que se trata de labores no permanentes pero en realidad sea todo lo contrario. Puede ser más efectivo que el contrato por horas sea permitido también para labores permanentes de la empresa, pero en ese caso sería más atractivo para cualquier empleador usar este tipo de contrato y dejar sin efecto otros contratos laborales que contiene el Código del Trabajo, y entonces habría que preguntarse en dónde queda la legislación laboral existente, que tanto se ha preocupado por proteger a la parte débil del contrato de trabajo que es precisamente el trabajador. Estos puntos deben ser regulados con precisión, claridad y con un sentido de equidad que no permita abusar de la legislación para manipular las relaciones laborales al antojo de una de las partes del contrato. A pesar de esto, puede ser que la flexibilidad que se ha querido crear con este tipo de contrato, ayude a los trabajadores a obtener puestos de trabajo de una manera más fácil, y a los empresarios a contratar sin temores a más trabajadores. Esto tendrá que darse con el tiempo, siempre que, valga redundar, se regule el tema con la seriedad que se requiere.

Los trabajadores contratados bajo esta modalidad bien pueden, de acuerdo a la ley, trabajar para más de un empleador bajo la misma modalidad. En el caso de que fueran contratados por un horario menor al de ocho horas diarias, por ejemplo, puede ser beneficioso para cualquier trabajador el hecho de tener la posibilidad de trabajar en más de una empresa o para más de un empleador, de esa manera se redondearían sus ingresos. En estos casos, ¿cuán conveniente le parecería a un trabajador tener que ser afiliado al IESS?. Seguramente muchos se opondrían a esa afiliación, como ocurre actualmente con los trabajadores de la construcción, que en su mayoría solicitan a sus empleadores no ser afiliados, porque les parece un gasto infame tener que aportar a un Instituto que según ellos no les da ningún beneficio. Esto implica que paralelamente deba haber una reestructuración del IESS, de manera que la población en general vuelva a confiar en él. De lo contrario no vale la obligatoriedad de afiliación porque esto, lejos de ser tomado como un beneficio más para los trabajadores, en la actualidad es una carga tanto para los trabajadores como para la empresa. Si la Ley prevé como beneficio del contrato por horas, el poder ser contratado bajo esta modalidad por varios empleadores, habrá que revisar este tema, porque va a dar problemas en la práctica.

Tampoco se establece en la ley el número de trabajadores que podrán ser contratados por horas, esto también deberá ser materia del Reglamento que debe emitir el Presidente de la República. Resultaría lógico que se limite el porcentaje de trabajadores que vayan a laborar bajo esta modalidad en el caso de las empresas, para precautelar la debida aplicación de la legislación laboral vigente.

### **La unificación salarial:**

Nuestra legislación ha sido caótica en materia de remuneraciones; el hecho de existir un concepto de remuneración básica en el Art. 95 Código del Trabajo, aplicable para el cálculo de indemnizaciones, y algunos otros efectos como el cálculo de vacaciones, decimotercer sueldo, fondos de reserva, afiliación al Seguro, etc.; concepto en el que se establece qué rubros forman parte de esta remuneración y qué se considera excluido, en la práctica, ha dado lugar a que se cometan irregularidades por parte de los empleadores en lugar de proteger al trabajador. Es así como en la mayoría de las empresas se divide la remuneración en varios rubros: sueldo básico, viáticos, movilización, bono de responsabilidad, bono de antigüedad, etc.; y en muchos casos esto servía para rebajar el aporte al IESS, para no pagar el decimotercero completo, o para manipular el cálculo de las indemnizaciones por despido.

Por otra parte, la existencia de remuneraciones y compensaciones adicionales ha hecho demasiado complejo el manejo de esta materia en la práctica, sobre todo a partir del año 1994 en que el CONADES empieza a establecer los valores de la bonificación complementaria en montos que superaban con creces el salario mínimo vital, con el agravante de que se esta-

blecía la imputabilidad de los aumentos de sueldos hechos voluntariamente por el empleador, o basados en actas transaccionales de conflictos colectivos o en contratos colectivos, al valor de los incrementos que se iban haciendo en este rubro. Esto provocó situaciones absurdas e injustas en muchos casos, sumando el hecho de que una vez que el sueldo básico de un trabajador sobrepasaba los 600.000 sucres mensuales, se le rebajaba la compensación por el costo de vida.

Como puede verse, en materia de remuneraciones la situación era extremadamente complicada, cuando esto debería ser algo por demás claro y sencillo para que nadie dude en la práctica de estar pagando o recibiendo lo justo. Por ello desde hace mucho tiempo hubieron intentos de emprender en un proceso de unificación salarial; ya en el gobierno de Durán Ballén se presentó un proyecto en este sentido que no tuvo acogida, porque además en nuestro país todo lo que entra al Congreso lastimosamente tiene tintes políticos. A esto se suma la oposición de las centrales sindicales a cualquier reforma laboral, a título de proteger los “derechos adquiridos” de los trabajadores, que no ha traído más que el desorden y una mala aplicación de los principios del Derecho del Trabajo, y ha dado lugar más bien a que los empleadores busquen las mejores maneras para evadir sus obligaciones. En la actualidad, con la crisis económica profunda que está viviendo el país, y por efectos de la dolarización, proceso que requiere de una mayor transparencia en la legislación, y en temas como el de las remuneraciones; lo que debe buscarse es la reactivación de la economía a través de medidas que hagan atractiva la inversión no solo extranjera, sino nacional, pues muchas personas dejaron de invertir precisamente para no tener problemas laborales; y a muchos inversionistas extranjeros les parece sumamente difícil manejar las políticas laborales con el Código del Trabajo que tenemos. Esto ha dado lugar a que se hagan reformas necesarias, aunque no todas las que se requieren, pero al menos se inicia un proceso de cambio que puede dar lugar a otras reformas hasta llegar a tener normas claras que ayuden a atraer a los inversionistas.

Por otra parte, la crisis del Seguro Social que se ha hecho palpable en los últimos años, ha impulsado también la necesidad de un cambio en la legislación sobre remuneraciones, cambio que permita al IESS aumentar sus ingresos. No cabe duda que con la unificación salarial, el gran beneficiado es precisamente el Seguro Social que ha empezado ya a cobrar aportes sobre montos mucho más altos, con lo que sus ingresos seguramente habrán aumentado en un buen porcentaje que todos esperamos sean utilizados de la manera más correcta.

Con estos antecedentes, cabe dar una breve explicación sobre las reformas puntuales hechas en materia de unificación salarial, y los nuevos montos mínimos que se deberán pagar a los trabajadores como sueldo básico.

La Ley para la Transformación Económica del Ecuador define a la remuneración unificada,

como aquella compuesta de: las remuneraciones sectoriales o superiores que estén percibiendo los trabajadores, más los componentes que se incorporan a partir de la vigencia de la mencionada ley, esto es, el decimoquinto sueldo mensualizado y el decimosexto sueldo. A este valor deberá añadirse el incremento decretado por la Resolución 20 del CONADES, es decir, S/. 500.000. Hay que mencionar que el Acuerdo 006 del Ministerio del Trabajo a través del cual se fijaron salarios sectoriales, establece en su Art. 3 que todos los trabajadores que no consten en las clasificaciones sectoriales, deberán ganar un mínimo de S/. 144.000 mensuales; esto no es una fijación de salario mínimo vital general, pero queda claro que desde enero de este año conforme al mismo acuerdo, nadie podía ganar menos de esa cantidad, aunque el salario mínimo vital general estaba fijado en S/. 100.000. De ahí que, para un trabajador en general, el monto mínimo que debe pagársele como sueldo mensual será el resultado de sumar:  $144.000 + 4.167 + 18.000 + 500.000$ , que da un total de S/. 666.167 mensuales.

Al establecer la unificación salarial, la ley no deja claros algunos puntos; entre ellos lo referente al decimoquinto sueldo. Si bien dice que se mensualice este rubro y se unifique ese valor, existe un vacío sobre si el valor que se va a unificar es el correspondiente al decimoquinto sueldo a que los trabajadores tienen derecho por este año, o lo que ya devengaron del período anterior. Como la ley no dice nada al respecto, se ha dado lugar a interpretar que el decimoquinto sueldo devengado por los trabajadores en el período anterior, es decir, el que va del primero de febrero de 1999 al 31 de enero del 2000, se debería pagar durante este año de la misma manera como se lo venía haciendo antes de la vigencia de la Ley Trole, o sea en cinco cuotas de diez mil sucres cada una, pasando un mes; y debería informarse de estos pagos al Ministerio del Trabajo. Por otra parte, para efectos de la unificación de este rubro, se tomaría en cuenta lo que los trabajadores deberían ganar por el período que va del 1 de febrero del 2000 al 31 de enero del 2001, y desde este punto de vista, habría que liquidar las cuotas que correspondía pagarse en los meses de febrero y marzo de este año, y seguir unificando el resto del año. Este sería un criterio favorable al trabajador, pero de ser así, el valor a unificar a los trabajadores que no estuvieron el período completo no sería de S/. 4.167, sino menor. Mi opinión es que el espíritu de la ley es más sencillo en este punto, parecería más lógico pensar que al unificarse el decimoquinto y desaparecer como remuneración adicional, simplemente queda sin vigencia lo anterior y entra a regir la estricta unificación salarial establecida en la ley.

Se establece también que la compensación por el costo de vida y la bonificación complementaria tendrán que unirse en un solo rubro con el nombre de "componentes salariales en proceso de unificación a la remuneración", y por efectos de este cambio, se suprimen las referencias que aludan a compensación por costo de vida y bonificación complementaria. Se congelan los valores de estos rubros en S/. 1'000.000 mensuales, y se establece que se irán incorporando paulatinamente a partir del 2001 en montos de S/. 200.000 anuales al sueldo

básico. Lo que no dice es que a partir de la vigencia de esta ley todos los trabajadores, tanto antiguos como nuevos, deban recibir como componentes salariales ese millón de sucres mensuales; por el contrario, al hablar de la unificación de los mismos, dice que aquellos trabajadores que como compensación por costo de vida y bonificación complementaria recibían valores menores, se les irán unificando los mismos proporcionalmente al valor que estén percibiendo, lo que significa que los trabajadores que por efectos de haber estado percibiendo sueldos mayores a S/. 600.000 mensuales, ganaban S/. 205.000 mensuales como compensación por costo de vida; aquellos a quienes se les imputó aumentos de sueldos a la bonificación complementaria; los trabajadores del servicio doméstico, maquila y operarios de artesanía que por disposiciones legales tenían valores inferiores por estos dos conceptos, seguirían ganando esos mismos valores. Esto era un desatino de la ley, pues, en el caso de los trabajadores en general, daba lugar a situaciones injustas y absurdas como el hecho de que, en un momento dado, un trabajador nuevo podía ganar un valor mayor que uno que ya estaba laborando en una empresa durante años, debido a que el trabajador nuevo iba a percibir un millón de sucres como componentes salariales, mientras que al antiguo podían habersele hecho imputaciones anteriores a la bonificación complementaria, y esto sumado a que podía también estar ganando más de S/. 600.000 mensuales, la compensación por costo de vida también era de un valor más bajo, con lo cual habría estado recibiendo bastante menos que la cifra que entraba a percibir el nuevo trabajador. Esto llevó al Ministerio de Trabajo a proponer una reforma a la Ley en el sentido de que todos los trabajadores en general, sin distinción, deberían ganar el S/. 1'000.000 como componentes salariales. Afortunadamente esa reforma se dio efectivamente, y se publicó en el Registro Oficial 92 de 6 de junio del 2000, de manera que desde el mes de junio todos los trabajadores en general percibirán como componentes salariales el valor de S/. 1'000.000 mensuales, y solo aquellos que por ley tenían derecho a valores inferiores en razón de su actividad o tiempo de labor, esto es, los trabajadores de maquila, tiempo parcial, servicio doméstico y artesanía, percibirán esos valores menores. Esto resulta, desde todo punto de vista, más lógico que la situación que se daba con la norma anterior.

Estos componentes se irán incorporando al sueldo desde el año 2001, es decir, el sueldo básico seguirá aumentando hasta que ese S/. 1'000.000 se incorpore totalmente al mismo; esto significa un aumento bastante considerable en la aportación al Seguro. Con la unificación salarial y el último aumento de sueldos de S/. 500.000 mensuales, ya las aportaciones subieron tanto que muchos empleadores no creían que el aumento se hubiera hecho al sueldo básico. En el futuro, la nueva estructura salarial ciertamente significará un buen sacrificio para las empresas, que deberán asumir obligaciones más altas respecto al pago de sueldos, e igualmente al pago del IESS. Vale decir que, lastimosamente algunos empresarios estaban acostumbrados de buena gana al sistema anterior, en el que podían manipular a su antojo la remuneración base del cálculo de las aportaciones al Seguro, pues lo que hacían es afiliar a

los trabajadores con valores bajísimos, los mínimos posibles, y esto no les causaba problemas porque no había mayor control ni de parte del IESS, ni de parte del Ministerio del Trabajo. Con la emisión de los Códigos de Actividad que hizo el Seguro en 1998, se controló en parte esta situación aunque eso no fue suficiente. Actualmente, aunque todavía no se puede evitar del todo esta manipulación, con la unificación salarial y los aumentos de sueldos que emita el CONADES, habrá más control sobre todo por parte del IESS, en cuanto al sueldo que realmente deben percibir los trabajadores y con el que deberán ser afiliados, sueldo que será mucho mayor que los anteriores. Como se mencionó anteriormente, esto va a beneficiar al IESS. Pero, no solo los empleadores se sienten golpeados por esta situación, sino también los trabajadores, pues ninguno de los dos ve con buenos ojos el funcionamiento del IESS. Sin duda, cuando se reforme la Ley del Seguro Social Obligatorio, y sea una realidad la reestructuración de ese Instituto que actualmente está en la quiebra, y goza de tremenda mala fama, tal vez tanto empleadores como trabajadores ya no sientan que el tener que aportar sobre sueldos mayores es un perjuicio, en lugar de pensar que les beneficiará en el futuro por la mejoría de las prestaciones que esto debería significar. Por lo tanto, debe hacerse un gran esfuerzo para que ese Instituto sea lo que la ciudadanía tiene derecho a esperar, cuando el sistema de seguridad social por efectos de las relaciones laborales, es de afiliación obligatoria.

La nueva estructura salarial con los aumentos generales de sueldos, el primero de ellos bastante significativo si tomamos en cuenta los valores mínimos que se pagaban anteriormente, y el nuevo aumento que el Gobierno ha establecido que será de USD\$ 30,00, requerirá de un buen esfuerzo por parte de los empresarios. Ahora sí que la empresa privada deberá aprender a ser competitiva, a buscar eficiencia y a optimizar la producción para poder solventar los gastos que solamente en cuestión de salarios van a ser mucho más altos. Esto deberá coordinarse con un tratamiento de los productos que se venden en el mercado, serio y honesto, porque en una situación económica difícil como la que enfrentamos en los actuales momentos, ya no se podrá acudir con tanta facilidad al arbitrio acostumbrado de poner precios con márgenes de utilidad para las empresas tan altos, que ya antes resultaban abusivos. Hoy en día la mayor parte de los ciudadanos comunes y corrientes, pensarán dos veces en comprar cierto tipo de productos. Las utilidades para las empresas deberán bajar, lo que ciertamente va a afectar a algunos dueños de los medios de producción, acostumbrados a hacer utilidades altas, pagando sueldos bajísimos y subiendo desmedidamente los precios. La situación deberá cambiar de tal manera que se termine con los monopolios; la economía de libre mercado requiere de competitividad, y esta se da ciertamente en función no solamente de la calidad de los productos, sino también de la justicia en la política de precios. Por otra parte, para que las empresas logren tener una situación estable, sean productivas y eficientes, y puedan competir, los trabajadores también deberán esforzarse, tendrán que ser más eficientes, las exigencias serán mucho mayores que antes, y llegará un momento en que

tengan que especializarse. El panorama es duro para las dos partes del contrato laboral, pero, a largo plazo, deberá dar como resultado una mejora no solo para estas dos fuerzas que se enfrentan en la sociedad, sino para el país entero.

### **El salario mínimo vital general:**

La Ley para la Transformación Económica del Ecuador establece que el salario mínimo vital general de S/. 100.000 queda como referencia para ciertos aspectos como cálculo de jubilación patronal, sanciones o multas, impuestos y tasas, y para todos aquellos casos en que las leyes aludan expresamente a este tipo de salario.

En este punto existía dudas en cuanto al monto del decimocuarto sueldo, ya que el Código del Trabajo establece que por este concepto los trabajadores recibirán dos salarios mínimos de la respectiva categoría. Al hablar de “respectiva categoría”, no se refiere el Código a las categorías ocupacionales que se encuentran en la clasificación de actividades para las que se fijan salarios sectoriales; se refiere a las dos grandes categorías de trabajadores que existen, que son los trabajadores en general y los trabajadores del servicio doméstico. De modo que, al decir la ley salario mínimo de la respectiva categoría, se refiere obviamente al salario mínimo vital general, por una parte; y por otra al salario mínimo vital para el servicio doméstico. Por lo que en este caso, el salario de S/. 100.000 tal como lo establece la Ley para la Transformación Económica del Ecuador, sirve como referente. De manera que el decimocuarto sueldo sigue siendo para los trabajadores en general de S/. 200.000.

Hay que destacar aquí que en el caso de la jubilación patronal, esta siempre ha sido una carga para los empleadores, por eso este tema era uno de los obstáculos para realizar la unificación salarial, pues a ningún empleador le convendría pagar la jubilación patronal en base a un monto mayor al salario mínimo vital general; sin duda, nadie hubiera querido pagar las jubilaciones patronales en base al salario mínimo unificado. Tal vez esta fue la razón para que quede como referente la ínfima suma de S/. 100.000 para el cálculo de la jubilación patronal, lo cual sin duda perjudica a los jubilados y podría ser un tema de discusión para el futuro.

Otra disposición que cabe también mencionar de la Ley para la Transformación Económica del Ecuador, es la que prohíbe realizar indexaciones en base al salario unificado. Es decir, el sueldo o salario básico unificado o el salario sectorial unificado no se podrá usar como referente para cuantificar o reajustar cualquier clase de ingreso de los trabajadores públicos o privados. En este caso también se deberá utilizar el salario mínimo vital general como referente.

### **La reestructuración del CONADES:**

El Código del Trabajo antes de las reformas, establecía la estructura del CONADES integrado por:

1. El Subsecretario del Trabajo, quien lo presidía.
2. El Subsecretario de Finanzas o su delegado.
3. El Director Técnico de la Junta Nacional de Planificación, más tarde CONADE y actualmente la Oficina de Planificación.
4. El Director General de IESS.
5. Un representante de las Cámaras de la Producción; y,
6. Un representante de las Centrales Sindicales.

Como se puede ver, había participación mayoritaria del Estado, que es el "gran empleador", lo que siempre hizo que las fijaciones de salario mínimo sean realmente mínimas, pues posiblemente en base a éste salario se fijan muchos beneficios especialmente en contratación colectiva o en los mismos reglamentos internos de las instituciones públicas. Por otra parte, como la remuneración se dividía en salario mínimo y otros beneficios que no se tomaban en cuenta para aportaciones al Seguro, se manejaban los índices inflacionarios de manera que no se vean demasiado perjudicados por las elevaciones salariales.

La estructura anterior del CONADES, daba lugar a que las fijaciones de salarios se den en beneficio más de los empleadores que de los mismos trabajadores. Como en la actualidad se requiere que los ingresos de los trabajadores se eleven de tal manera que tengan un real poder adquisitivo, por la dolarización, entonces había que reestructurar al CONADES y establecer la necesidad de que los salarios del sector público se revisen por medio de un organismo diferente. Por ello, la nueva estructura del CONADES quedó de la siguiente manera:

Este organismo está integrado por:

1. El Subsecretario del Trabajo quien lo preside.
2. Un representante de las Cámaras de la Producción; y,

### 3. Un representante de las Centrales Sindicales.

De esta forma, están más equilibradas las fuerzas que definirán los aumentos salariales. Además, se traslada la obligación de hacer revisiones salariales para el sector público al Consejo Nacional de Remuneraciones del Sector Público CONAREM, de manera que el Estado ya no obstaculizará las revisiones salariales para el sector privado en el futuro.

En este tema también se incluyó una norma importante, para procurar que el CONADES al reunirse para fijar los aumentos de sueldos, los fije efectivamente, pues se establece que si no lo hace en la reunión convocada para el efecto, dentro de los cinco días hábiles siguientes deberá volver a reunirse, y de no llegar a un acuerdo, el Ministro de Trabajo tendrá la facultad de fijar el aumento salarial en base al índice de precios al consumidor proyectado.

Por otra parte, la ley establece también que los incrementos que por cualquier concepto realicen los empleadores voluntaria y unilateralmente, serán imputables a los incrementos a las remuneraciones que realice el CONADES. Esto en razón de que por primera vez se decretó un aumento más o menos significativo al sueldo básico, y se estableció la necesidad de hacer un nuevo aumento a mediados de año; además, seguramente se requerirá que cada aumento sea igualmente significativo en el futuro hasta poder nivelar los sueldos, a fin de que recuperen capacidad adquisitiva y pueda funcionar el nuevo sistema económico. De ahí que, para cualquier aumento que se haga a las remuneraciones, y que va a requerir del consenso entre empleadores y trabajadores, de alguna manera debe precautelarse que los empleados tengan la posibilidad de realizar los aumentos, pues de nada valdrían éstos si en la práctica no van a poder hacerse efectivos.

En fin, como puede verse, las reformas van dirigidas a que el nuevo sistema de dolarización funcione, se reactive la economía del país, y se ordene el caos en el que el sistema legal de remuneraciones se encontraba. Como se mencionó anteriormente, las reformas no son perfectas ni completas, aún falta mucho por hacer para que se cumpla con la finalidad buscada; pero al menos marcan el comienzo de un cambio necesario en los actuales momentos, que ojalá dé los resultados que se requieren.

## PAUTAS PARA UNA POLÍTICA ANTIDROGAS DEL ECUADOR EN TIEMPOS DE DOLARIZACIÓN

**Dr. Ramiro Aguilar T.**

• *Doctor en Jurisprudencia por la P.U.C.E.* • *Abogado experto en materia de investigaciones financieras* • *Profesor de Derecho Penal Financiero P.U.C.E*

**SUMARIO:** *Introducción. Los Estados Unidos y la Cooperación Regional en la lucha contra el narcotráfico y el Lavado de Dinero. El “negocio” en el Ecuador. Dolarización y Delincuencia. Algunas Pautas para una adecuada, equilibrada y respetuosa colaboración internacional en materia de lavado de dinero. Consideración Final.*

### INTRODUCCIÓN

Han transcurrido casi diez años desde que el 17 de Septiembre de 1990 se promulgó en el Ecuador la Ley Sobre Sustancias Estupefacientes y Sicotrópicas (LSEYP). Dos años antes se aprobó en Viena la Convención de Naciones Unidas sobre Sustancias Estupefacientes y Sicotrópicas. El 12 de Mayo de 1994, se promulgó la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero (LGISF), que venía a sustituir a la antigua Ley General de Bancos. La moderna LGISF daba el marco normativo a una banca con tecnología de punta que presionaba para abrir espacios a nuevos productos.

La LGISF traía consigo un remozado concepto de sigilo bancario y regulaba sus excepciones con rigurosa meticulosidad. A partir de la promulgación de la LGISF, se amplió el debate respecto a los controles que debían implementarse para evitar la utilización del sistema financiero para lavar dinero.

Antes de la promulgación de la LGISF, ya se venía dando un intercambio de información entre la Policía Nacional y las instituciones del sistema financiero. Este intercambio sin embargo, era intermediado por el Procurador General del Estado como Presidente del Consejo Directivo del Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Sicotrópicas CONSEP, el Secretario Ejecutivo del CONSEP y el Superintendente de Bancos. Esto hacía el trámite engorrosamente lento. *“La lentitud del trámite conminó a la Procuraduría General del Estado, al Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Sicotrópicas (CONSEP), a la Superintendencia de Bancos y a la Policía Nacional del Ecuador, a integrar una comisión a finales de 1993, concretamente el 21 de Septiembre de 1993, para encontrar un camino más expedito y rápido para efectuar las investigaciones sobre narcolavado en el país”*.<sup>1</sup> En esta comisión participaron como “observadores” un Agente del Ser-

vicio de Aduanas de los Estados Unidos; y, Robert Snyder, quien a la fecha era el director del NAS<sup>2</sup> en la Embajada Americana en Quito.

Como resultado del trabajo de esta comisión y de la sutil presión de Robert Snyder, el 11 de Enero de 1994, El Procurador General del Estado, el Ministro de Gobierno y el Superintendente de Bancos, firmaron un CONVENIO INTERINSTITUCIONAL RELATIVO A LA INVESTIGACIÓN DE LA CONVERSIÓN Y TRANSFERENCIA DE BIENES A TRAVÉS DEL SISTEMA FINANCIERO.

Después, en el CONSEP, se creó lo que en principio iba a ser la UNIDAD DE PROCESAMIENTO DE INFORMACIÓN FINANCIERA, y terminó siendo la Unidad de Procesamiento de Información Reservada, U.P.I.R y que almacena la información relacionada con todas las operaciones equivalentes o superiores a diez mil dólares americanos que se realizan en territorio nacional.

La idea de esta Unidad y de todo el trabajo que en un principio se desarrolló con el apoyo de la Asociación de Bancos Privados del Ecuador, era crear una gran base de datos que le permitiera a la Policía Nacional contar con la información necesaria para realizar sus operativos contra los lavadores de dinero. Esta Unidad opera desde finales de 1995.

## **LOS ESTADOS UNIDOS Y LA COOPERACIÓN REGIONAL EN LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO Y EL LAVADO DE DINERO**

Es verdad que el Ecuador ha sido particularmente dócil a la política antidrogas de los Estados Unidos en la región. Más se demoran los norteamericanos en proponer algo y ofrecer financiamiento o capacitación que las autoridades ecuatorianas en aceptarlo sin el menor análisis crítico. No está por demás hacer hincapié en que, en general, el país carece de estrategias y objetivos definidos en sus relaciones internacionales.

Es necesaria la cooperación internacional en delitos como el narcotráfico cuya influencia desborda las fronteras nacionales. Pero cuál es el verdadero alcance de la cooperación?:

*“Ahora, si Estados Unidos es capaz de imponer el régimen existente en el continente americano en lo referente al narcotráfico ¿por qué entonces necesita de la cooperación? Necesita de una “cooperación aparente”, pues en la mayoría de los casos lo que existe es una imposición de su política antidrogas. La cooperación se convierte así en un instrumento para legitimar su propia actuación en el hemisferio”<sup>3</sup>*

Si bien del lado de los Estados Unidos las reglas son claras: Ayuda económica y militar con certificación del Congreso incluida pero a cambio de acatar disciplinadamente las políticas antidrogas diseñadas en Washington<sup>4</sup>. Del lado ecuatoriano, nada está claro en materia de lucha contra las drogas. La autorización para que Estados Unidos utilice la Base Aérea de Manta, no fue concedida como producto de una estrategia clara. ¿Qué obtiene el Ecuador, política y diplomáticamente hablando, de la concesión de la base? Nada, salvo congraciarse con Washington<sup>5</sup>.

Lo interesante del asunto es que el famoso PLAN COLOMBIA<sup>6</sup>, que es la más reciente iniciativa de Estados Unidos para enfrentar el problema de las drogas y la guerrilla en la región, lejos de favorecer la posición ecuatoriana, la complica. La utilización por parte de los militares norteamericanos de la Base Aérea de Manta, nos involucra en un conflicto en el que hemos permanecido al margen durante décadas. De hecho, la posibilidad de que el campo de acción de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y de las Auto-defensas (Paramilitares) llegue a territorio ecuatoriano es cada vez más posible. A lo mejor el Plan Colombia tenga el efecto de regionalizar el conflicto armado y justificar una mayor presencia norteamericana en la zona, camuflada como intervención de la OEA o abierta con el pretexto de la ayuda económica y militar. Lo peligroso es que nadie sabe cual es la visión geopolítica de Estados Unidos respecto de América Latina para el siglo XXI.

La iniciativa del Plan había sido concebida por el ex Canciller y miembro de la Comisión de Conciliación Nacional, Augusto Ramírez Ocampo, sobre la base de su conocimiento y experiencia en el proceso centroamericano. Se proyectaba como un proceso simultáneo a la negociación que permitiera ir financiando proyectos sectoriales ligados a los acuerdos logrados. Apuntaba además a la rehabilitación e inversión principalmente en zonas afectadas por la violencia, cultivos ilícitos o de conflictos ambientales, sobre la base de una articulación de las comunidades y del Estado desde la base .

Como elemento importante en el marco de una negociación de Paz, el Plan Colombia formó parte de los preacuerdos entre el gobierno y las FARC con anterioridad a su instalación oficial, el 7 de enero de 1999. Fueron el propio Ministro del Interior Néstor Humberto Martínez y el Director de Planeación Nacional, Jaime Ruiz, quienes junto al Alto Comisionado para la Paz, Víctor G. Ricardo, se ocuparon de exponer ante la Comandancia de las FARC la incorporación del Plan Colombia en la futura agenda de negociación.

## **EL VIRAJE DEL PLAN COLOMBIA**

Mucho ha cambiado desde entonces hasta llegar a lo que hoy por hoy se conoce como Plan Colombia; el contenido del actual es sustancialmente diferente a aquél.

Colombia se ha convertido en pocos meses en uno de los ejes de la política exterior norteamericana. Dos elementos lo hacen acreedor a tal protagonismo: el problema del narcotráfico y la consideración de Colombia como amenaza de la seguridad hemisférica (por un desbordamiento del conflicto armado hacia los países vecinos).

Sería el General Barry McCaffrey, Zar antidrogas, el llamado a atar los cabos y disparar la alarma: el involucramiento ascendente de la guerrilla con el negocio de tráfico de drogas determina que para superar la violencia que afecta el país y amenaza la subregión, es necesario combatir a la «narcoguerrilla» para lograr la paz. El propio McCaffrey, junto a altos oficiales del Comando Sur y legisladores del Partido Republicano, encabezarían la solicitud del aumento de la asistencia militar norteamericana a Colombia y el descongelamiento de recursos destinados al ejército. De este punto al nuevo plan Colombia solo hay un paso.

Pickering, Subsecretario de Estado, alentaría al gobierno colombiano a la elaboración del Plan que permitiera un paquete de ayuda suplementaria, altos funcionarios estadounidenses demandarían una estrategia integral y asesores del departamento de Estado colaborarían en la redacción de la nueva versión del «Plan Colombia».

Un signo importante de la preponderancia asignada al componente de lucha antidroga en el nuevo Plan lo constituye el hecho de que el Ministro de Defensa Luis Fernando Ramírez y los comandantes de Policía y de las Fuerzas Militares, Generales Serrano y Tapias, respectivamente, fueran los primeros llamados a explicar el Plan ante el secretario de Defensa de Estados Unidos William Cohen y Representantes del Congreso.

El Plan se concretaría ante el Congreso norteamericano a través del Proyecto de Ley S 1758, presentado por los Senadores Republicanos Coverdell, Dewine y Glaseley el pasado 20 de octubre, mediante el cual se solicita una ayuda suplementaria para Colombia de USD 1.600 millones en tres años. De los cuales más del 70% estaría destinado a diferentes aspectos relacionados con la lucha antinarcóticos.

La desilusión del gobierno colombiano frente al hecho que el Congreso norteamericano hubiese aplazado el debate sobre esta ayuda para el 2000, fue gratamente compensada con el anuncio del Presidente Clinton, a principios de año, sobre su voluntad de demandar ante el Congreso una ayuda para Colombia de 1600 millones de dólares para los próximos dos años.

El Presidente Clinton expresó sobre la necesidad de la ayuda: "El Presidente Pastrana ha respondido con una agenda audaz, el Plan Colombia. El Plan prevé una estrategia sólida, multifacética que Estados Unidos debe apoyar con ayuda sustancial. Tenemos un interés nacional apremiante en la reducción de la corriente de cocaína y heroína hacia nuestras costas, y en la pro-

moción de la paz, la democracia y el crecimiento económico en Colombia y en la región. Dada la magnitud del problema del tráfico de drogas y las actuales dificultades económicas por las que atraviesan, ni el gobierno de Colombia ni sus vecinos pueden asumir toda la carga".

Estados Unidos lucha contra las drogas fuera de su territorio y lo hace con denodado esfuerzo y convicción, es "su" política para combatir el narcotráfico. Y está bien en la medida en que el gobierno norteamericano debe plantearse como prioridad defender sus intereses y hacer que el dinero de sus contribuyentes se utilice para su propio beneficio. En lo que al Ecuador respecta, es evidente que no tenemos una estrategia propia para enfrentar el problema, en realidad, los norteamericanos nos han venido haciendo el trabajo.

Por otra parte nadie sabe a ciencia cierta si en el Ecuador se lavan considerables cantidades de dinero proveniente del narcotráfico o no.

A propósito del congelamiento de fondos de marzo de 1999, ya quisiera ver la cara del capo de cualquier cártel, recibiendo a su contador: "Señor, lo perdimos todo en Ecuador ¿Cómo? ¿Qué pasó? ¿Nos descubrieron?. No señor, nos congelaron los fondos, nos timó el gobierno y a cambio nos dieron estos certificados!

Ya leo el titular amarillista: Extra.....Extra..... EN ECUADOR LOS NARCOS VAN POR LANA Y SALEN TRASQUILADOS!

## EL "NEGOCIO" EN EL ECUADOR

La posibilidad de que en el país se lave dinero es sumamente posible, no obstante, el hecho de que con posterioridad a 1992 no se haya efectuado ninguna operación importante contra lavadores de dinero **revela que el Ecuador no se encuentra entre los lugares preferidos por los financistas de los narcos**". Y es que el lavado de dinero es un negocio como cualquier otro, con una salvedad: se reduce el límite de ganancia y hasta se tolera un mínimo de pérdida si con ello se consigue el objetivo final que es legitimar el activo y encontrarle una explicación satisfactoria para las inquietudes de las autoridades. Pero una cosa es tolerar un mínimo de pérdida y otra arriesgar la totalidad del activo o su depreciación absoluta. Debemos aceptar que en materia de regulaciones y políticas internas de los bancos se había avanzado mucho en "*conocer el cliente*" y que los reportes y controles internos fueron buenos - nótese que hablo en pasado pues me refiero a lo que era el sistema financiero ecuatoriano antes del derrumbe -. Un país de riesgo mortal para una inversión más ciertos controles dan como resultado que, salvo los lavadores de ínfima cuantía, solamente un demente pueda arriesgar en el Ecuador, cantidades cercanas a los 157 millones de dólares".

En suma, dentro de este balance que nos hemos propuesto hacer en este artículo debemos afirmar:

- El porcentaje de lavado de dinero en el Ecuador es mínimo en relación con otros países de la región como México y Colombia;
- La banca nacional adoptó mecanismos de control de clientes e inversiones;
- Una inversión en el Ecuador durante buena parte de la década de los noventa era de altísimo riesgo;
- La no existencia de grandes organizaciones de lavadores de dinero ha hecho imposible que se demuestre el grado de profesionalismo al que han podido llegar la policía ecuatoriana y las autoridades de control en esta área. Consecuentemente, el grado de efectividad de las autoridades y policías para una investigación seria y que no sea consecuencia de una operación antidrogas es, por decirlo menos, impredecible.

## DOLARIZACIÓN Y DELINCUENCIA

Con la dolarización el Ecuador le apuesta a mejorar su producción y de ello depende su circulante, el endeudamiento tiene un límite. Pero ¿Qué pasa si somos incapaces de mejorar la producción? De hecho no podemos quedarnos sin circulante. Entonces mis amigos hay un riesgo de que este país se convierta oficialmente en un garito de juego, tráfico de armas, drogas y prostitución que son los oscuros negocios de donde pueden provenir los dólares que nos hagan falta. Esta es la encrucijada de la dolarización.

En un reciente estudio efectuado por el *Instituto Italo Latino Americano*, por encargo de la Comisión Europea con el objeto de analizar la legislación existente en los cinco países andinos en relación con el lavado de dinero respecto a las 40 recomendaciones formuladas por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFT), se habla, entre otras cosas de que:

“Sólo cuando se apruebe en el parlamento la “*Organized Crime Law*”, se superará en Ecuador la tradicional conexión narcotráfico-lavado de dinero. Este proyecto de ley contiene una serie de disposiciones entre las que se cuentan la generalización de las fuentes de producción ilícita de capitales. Por ende, tanto la confiscación como la extradición se encuentran ancladas al fenómeno del narcotráfico, aunque Ecuador ha previsto la extradición para los casos de lavado de dinero”.<sup>10</sup>

La Unidad Ecuatoriana de Análisis designada por el Instituto Italo Latino Americano, es-

tuvo conformada en el Ecuador por: el Profesor Esteban Vega como Coordinador y por el Dr. Luis Borrero Olives como Investigador. Desconozco que haya un proyecto de Ley de Organized Crime en el Ecuador y que en ella se contemple la extradición de nacionales por lavado de dinero en abierta contraposición a lo que dispone la norma constitucional. El trabajo del que extraigo la cita no da más detalles, asumo que podría tratarse de un error. Este tipo de errores pueden distorsionar la visión que tiene la Comisión Europea sobre el tratamiento que se está dando al tema en el Ecuador; y por supuesto, complicar la cooperación proveniente de Europa y hacemos más dependientes de la ayuda norteamericana.

Se necesita una nueva ley en el Ecuador? Sí, y una que extienda la figura al lavado de dinero a actividades como el fraude financiero, la trata de blancas, la corrupción, etc. Pero una Ley que evidencie una política criminal clara.

### **ALGUNAS PAUTAS PARA UNA ADECUADA, EQUILIBRADA Y RESPETUOSA COLABORACIÓN INTERNACIONAL EN MATERIA DE LAVADO DE DINERO**

- a. Reconocer que no solamente Estados Unidos está realizando esfuerzos por contener al narcotráfico en la región sino que también la Comunidad Europea desarrolla proyectos en tal sentido; esto nos permitiría complementar la asistencia internacional y direccionarla hacia el desarrollo sustentable.
- b. Reconsiderar la asistencia militar que el gobierno de Estados Unidos está dando al gobierno ecuatoriano en la lucha contra las drogas y particularmente en capacitación; depender de ella es ideologizar a las fuerzas policiales y a las autoridades administrativas convirtiéndolas en simples ejecutoras de las políticas y órdenes de Washington. Se debe considerar la posibilidad de acudir al modelo europeo para compensar y complementar la formación conceptual e ideológica de nuestras autoridades administrativas y policiales.
- c. La reducción del sistema financiero permite un mayor control de las operaciones en efectivo las mismas que deberían ser reportadas exclusivamente a la Superintendencia de Bancos donde debería funcionar la base de datos.
- d. Debe replantearse la Unidad Especializada, volverla operativa y pasarla a la Policía Nacional.
- e. Ante la falta de un Ministerio de Justicia, que se hace cada vez más necesario en el Ecuador, es necesario que se fortalezca - si su estructura todavía existe -, la Coordinación Antidrogas de la Presidencia de la República, investida de las más altas facultades

de supervisión administrativa para el diseño de políticas nacionales para enfrentar el problema.

- f. Se debería reconsiderar la conveniencia estratégica de facilitar a los norteamericanos la Base Aérea de Manta; y en su lugar retomar la idea del Centro de Inteligencia Regional regentado por la OEA. ( La posición geopolítica del Ecuador lo hace la base ideal).

## CONSIDERACIÓN FINAL

Por todo lo analizado, la dolarización no cambiará sustancialmente el panorama descrito en este ensayo ya que, por sí sola, no es un elemento determinante para incrementar el lavado de dinero. *Si somos incapaces de sostener el circulante a base de producción, la pobreza nos obligará a acudir a los dólares sucios para cubrir el vacío. La responsable no será la dolarización sino la clase política, pero esa, es otra historia.*

## NOTAS AL TEXTO

- <sup>1</sup> Ramiro Aguilar Torres, *El delito de lavado de dinero en el Ecuador*, publicado en el libro EL LAVADO DE DINERO EN LOS PAÍSES ANDINOS, Parlamento Andino - UNDCP, 1ª Edición, Bogotá, 1994, Pág. 74.
- <sup>2</sup> Oficina Antinarcoóticos de la Embajada Americana en Quito (Dependiente del Departamento de Estado, su papel es más político y diplomático que operativo.
- <sup>3</sup> Verónica Aguilar Torres, *La Concertación Internacional de los Países Andinos en el Tema del Narcotráfico*, Instituto Matías Romero, Academia Diplomática, Tesina para obtener el título de Maestro en Estudios Diplomáticos, México DF, 1999, Pág. 6.
- <sup>4</sup> Cuando las autoridades ecuatorianas se apartan de las directrices de Washington, se producen situaciones agrídulces. La polémica abierta en el país a propósito de una carta de Larry Palmer, funcionario de la Embajada de los Estados Unidos a la doctora Mariana Yépez, Fiscal General de la Nación, demuestra lo que afirmamos en este ensayo. Ver Diario El Comercio, miércoles 31 de Mayo del 2000, Pág. A - 3.
- <sup>5</sup> A lo mejor hay por ahí algún Plan Estratégico Antidrogas, hecho por facilitadores de ocasión pero su profundidad a todas luces es capilar.
- <sup>6</sup> "La expresión Plan Colombia surge estrechamente ligada al discurso político de paz del Presidente de la República Andrés Pastrana Arango. Sin mucha difusión, en su momento,

el denominado Plan Colombia fue dado a conocer en diciembre de 1998 en Puerto Wilches. En dicha oportunidad el Presidente expresó al respecto «la guerrilla podrá participar en la preparación, conformación y ejecución de los proyectos del Plan Colombia».

De manera inmediata importantes organizaciones internacionales de derechos humanos como Amnistía Internacional y Wola, entre otras, reaccionaron advirtiendo sobre los efectos negativos de la ayuda para la situación de derechos humanos que atraviesa el país, posición que tiene eco en algunos congresistas demócratas. Pese a ello, el compromiso del gobierno norteamericano de sacar adelante la ayuda quedaría definitivamente sellado con la visita de la Secretaria de Estado Norteamericana Madeleine Albright a Colombia pocos días después'. Tomado de [www.plancolombia.com](http://www.plancolombia.com)

- <sup>7</sup> Salvo el llamado "Operativo Pescador" que ha permanecido más de cuatro años en Tribunales y que tiene como protagonista a un norteamericano de nombre James Williams, preso en el país desde 1996 por presunto lavador de dinero y con la influencia suficiente como para hacer que Sonny Callahan, representante demócrata en el Congreso de los Estados Unidos, llegue a condicionar la ayuda económica al Ecuador a cambio de que su compatriota sea repatriado a los Estados Unidos y juzgado por un juez de la Florida. De la lectura de los hechos (Ver Diario Hoy, 31 de Mayo del 2000, Pág. 2- A) se desprende que, por alguna desconocida razón, Williams es más importante para el gobierno de USA que para cualquier cartel.
- \* El libro *Los Jinetes de la Narcocracia*, (escrito por Antonio Molina, Impresiones Gráficas, Guayaquil, 1999) no está debidamente documentado y evidencia más bien una profunda animadversión personal del autor hacia el ex Presidente de la República, Rodrigo Borja Cevallos.
- <sup>9</sup> "La operación Casablanca dejó al descubierto una red de lavadores que involucraban empleados de BANCOMER, BANCA SERFIN y BANCA CONFÍA, en México, y un decomiso de hasta 157 millones de dólares" Citado por: Jorge Fernández Menéndez, *Narcotráfico y Poder*, Rayuela Editores, México, 1999, Págs. 173 y siguientes.
- <sup>10</sup> Prof. Michele Bagella, Prof. Massimo Lo Cicero, et al, *Análisis comparativo de las Legislaciones y las Medidas contra el lavado de dinero provenientes de actividades ilícitas en cinco países latinoamericanos*, Traducción Dr. Jaime H. Sierra G. Informe Preliminar, Roma, Abril de 1999, Pág. 20.



# RUPTURA No. 42 • Sección 2

---

## Descentralización y Autonomías

- Criterios para la descentralización

*Arq. Fernando Carrión M.*

- Descentralización y autonomías ante el Derecho Público ecuatoriano

*Dr. Rafael Oyarte M.*

- Descentralización, autonomías, solidaridad social y mantenimiento del ser nacional

*Dr. Marco Antonio Guzmán C.*

- Aspectos jurídicos de la implementación de un proceso autonómico en el Ecuador

*Ab. Joffre Campaña M.*

- Esquema jurídico de las autonomías políticas

*Dr. Efraín Pérez C.*



## CRITERIOS PARA LA DESCENTRALIZACION

*Arq. Fernando Carrión M.*

• Director de FLACSO-Ecuador • Editorialista Diario HOY • Asesor Alcalde de Quito.

**SUMARIO:** *Antecedentes. 1. Descentralización: posiciones y novedad del tema. 1.1. Posiciones sobre la descentralización. 1.2. Principios y criterios para la descentralización. 1.3. Las analogías. 2. La descentralización en Europa. 2.1. El origen y el proceso de reversión en Europa. 2.2 El Nivel intermedio. 2.3. El Nivel supranacional. 3. La descentralización en América Latina. 3.1. Las etapas del proceso general. 3.2. Los regímenes políticos. 3.3. Una revisión de los casos. 4. Los Límites a la Descentralización.*

### ANTECEDENTES

El proceso centralizador de la sociedad, la economía, la cultura, la política y el territorio -en un contexto de globalización y revolución científica tecnológica- ha conducido al desarrollo de su antítesis: la descentralización.

Este proceso, que se inició en Europa con anticipación a lo ocurrido en América Latina, requiere ser conocido y analizado. Es necesario hacer un balance de las principales experiencias, así como de la historia de los procesos particulares. Mucho más, si se constata que no hay un modelo de descentralización; aunque es innegable la existencia de ciertas constantes generales. Esto significa que cada país en cada momento debe encontrar las soluciones más adecuadas para contrarrestar los efectos nocivos del centralismo y de la descentralización.

En América Latina, por el peso y la apuesta que se ha hecho por el municipio, como eje y fin del proceso descentralizador, ya se comienzan a percibir algunos problemas. El proceso nos está mostrando que la descentralización es considerablemente más compleja que la llamada "municipalización" y que introduce muchas anomalías en la relación Estado-sociedad civil. Las ideologías eficientistas y del "small is beautiful" se imponen tras el planteo "municipalista" a ultranza y ocultan los problemas que empieza a producir.

Esto supone relativizar la afirmación de que el municipio sea el sujeto central y único de la descentralización. La descentralización exige una respuesta global, mediante una propuesta que sea capaz de contener la heterogeneidad de la realidad, a través de una flexibilidad institucional que contenga varios órganos nacionales y subnacionales. Esto es, a través de una plurinstitucionalidad articulada.

Es importante plantear y retomar el tema de la estructura del Estado en su conjunto y, dentro de él, el rol que debe jugar el gobierno intermedio. Esta instancia se convierte en el eje a partir del cual se pueden articular los distintos niveles de acción del Estado, para dotarle de una nueva estructura acorde a los tiempos y las circunstancias. De esta manera, es factible construir, por un lado, una propuesta nacional fundada en la diversidad regional y local y, por otro, diseñar la estructura global de relación del estado y la sociedad civil.

Con este trabajo se pretende hacer un recorrido sintético por Europa y América Latina, para conocer los procesos particulares de algunos de los países más importantes, así como las determinaciones generales que definen su contenido. De esta constatación sacaremos algunas lecciones y experiencias que permitan extraer ciertas generalizaciones.

Iniciamos el trabajo con un capítulo que señala algunas consideraciones metodológicas, luego seguimos con las características de la descentralización europea y latinoamericana, para concluir con ciertos límites y limitaciones propias de la descentralización.

## **1. DESCENTRALIZACION: posiciones y novedad del tema**

La descentralización implica una readecuación de las relaciones entre el Estado y la Sociedad, que se expresa -por ejemplo- en la transferencia de competencias de una entidad constituida a partir de una soberanía nacional a otra de orden provincial o cantonal. Esta transferencia produce, concomitantemente, una transferencia de la parte correspondiente de la sociedad nacional a los niveles subnacionales y, por tanto, a una descentralización de un segmento de la sociedad. Es decir, se genera un cambio de interlocución social que lleva a posicionar localmente a los actores, anteriormente nacionales. Y esto porque la sociedad tiende a reproducir en sus instituciones -"a imagen y semejanza"- el carácter del Estado. Por eso, el sistema político de un Estado centralista es -también- centralista.

La descentralización es consustancial al proceso de democratización del Estado, en tanto redefine la centralidad, es decir el poder, dentro de la estructura estatal y, además, replantea las formas de representación y participación de la población.

Si bien esto es así, a la hora de definir las características, las intensidades y el peso de los actores de la descentralización, ésta adquiere la cualidad de una relación que define un ámbito conflictivo de intereses. Allí se producen las confrontaciones entre los procesos de descentralización y centralización, así como respecto de los distintos proyectos de descentralización existentes. En otras palabras, la descentralización no tiene una sola concepción; por ello debe vencer al centralismo desde un proyecto contestatario que tenga una posición he-

gemónica, en un contexto de correlación de fuerzas específico. Esto supone la existencia de varias posiciones respecto del tema y actores que las encarnen.

### 1.1. Posiciones sobre la descentralización

La necesidad de reforma del Estado se ha convertido en un lugar común. No así las vías para lograrla, en tanto existe un arduo debate alrededor de ciertos temas centrales. Uno de los cuales gira entorno del movimiento centralización/descentralización.

Esto permite entender, según los ámbitos institucionales y la profundización del proceso, que la descentralización sea un campo de intereses conflictivos, en el que están inscritos actores sociales específicos. Cada uno de éstos tiene sus prácticas concretas que moldean, aceleran o frenan al proceso. De allí que sea factible comprender que se trata de un proceso altamente heterogéneo que -incluso- puede llevar a resultados perversos, no siempre deseados.

Sin embargo cuando se profundiza respecto de los contenidos de la descentralización, existen distintas formas de entenderse y concebirse.

Así mientras la **descentralización** tiene que ver con la transferencias de competencias y recursos de un nivel central de gobierno (por ejemplo, un ministerio) hacia otro de distinto origen y que guarda autonomía frente al anterior (por ejemplo, un municipio), la **desconcentración** hace referencia a la delegación de competencias de una administración central (por ejemplo, un ministerio) a ciertos órganos dependientes (por ejemplo, una dirección provincial del mismo).

Tanto la una como la otra no deben confundirse con el **descentramiento** o privatización. En este caso se trata de un proceso de debilitamiento del lugar central que ocupa la política y lo público, y puede operarse por la vía de la informalización o la privatización, como un medio que utiliza un gobierno para aumentar la eficiencia, pero resignando la responsabilidad estatal, pública y política (Carrión, 1996).

Los tres conceptos tienen que ver con la categoría centro y se definen por una relación. Son conceptos que involucran al conjunto de la relación (centro-periferia) y no solo a uno de sus componentes. Se trata, por tanto, de un tema nacional (centro-periferia) y no local (periferia); más aún si consideramos que la suma de las partes no definen al todo o, en el caso al que nos referimos, la suma de municipios o provincias no definen un país.

Así como el peso que se le asigne a cada uno de estos tres conceptos define una concepción particular de descentralización, también se puede tener otra concepción según la relevancia

puesta en un órgano en especial (municipalista), un territorio específico (regionalista) o un sector en particular (salubrista)<sup>1</sup>.

Por otro lado, si consideramos la cualidad de centralidad, presente en los tres conceptos, veremos que los dos casos iniciales implican una redistribución de la centralidad dentro del propio Estado y, en el tercero, por el contrario, de una pérdida de la centralidad en lo público, lo político y lo estatal.

Algunas de las motivaciones que están presentes en estos procesos (eficiencia, eficacia, etc.) tienen intenciones y contenidos distintos según el caso que se trate. Por ejemplo, la descentralización facilita la participación y representación; la desconcentración abona a la gobernabilidad y la privatización auspicia la segmentación social. Por ello, no pueden ni deben ser vistos como si fueran lo mismo, a pesar de que puedan formar parte de un mismo proceso. Lo que sí puede ocurrir, como de hecho así sucede, es que simultáneamente se lleven a cabo los tres procesos. No son excluyentes ni tampoco el uno es condición del otro, tan es así que estos procesos pueden desplegarse a escalas y niveles distintos al interior del Estado.

Por ejemplo, pueden impulsarse por separado o de manera simultánea la descentralización, desconcentración y/o descentración en los niveles: nacional (vr.gr. Colombia o Bolivia), provincial o departamental (vr.gr. Córdoba en Argentina) o al interior de un municipio en particular (vr.gr. Quito en Ecuador o Montevideo en Uruguay).

Pero también se debe tener en cuenta que hay dos posiciones sobre el tema, que pueden sistematizarse a partir de:

Una concepción que parte de una crítica a lo estatal, desde una perspectiva de participación de la "sociedad civil", a través de los llamados procesos de privatización, de la ampliación del mercado y de la maximización de la soberanía del consumidor. Es un mecanismo de difusión y generalización del mercado, que disgrega la demanda y atomiza los conflictos. El caso más claro es el de Chile en la segunda época de la dictadura de Pinochet.

Otra concepción, que busca tanto democratizar el Estado, como racionalizar la administración pública (poniendo énfasis más en lo territorial que lo sectorial) impulsa la gobernabilidad a todo nivel y el desarrollo económico, a través de una mejor integración nacional (no homogeneización) y de una mayor participación de la población. El caso más significativo es el colombiano, que arranca con la Constitución aprobada en 1991.

## 1.2. Principios y criterios para la descentralización.

Con la finalidad de construir un Estado descentralizado es necesario definir algunos principios rectores y formular los criterios generales que debería seguir el proceso<sup>2</sup>. En cuanto a los principios, es imprescindible tener en cuenta, al menos, los siguientes cuatro:

**La subsidiariedad**, que en la transferencia de competencias se debe tener en cuenta que el nivel más próximo a la sociedad civil es el que tiene preeminencia sobre el superior, en el entendido de que esta cercanía le proporciona mayor conocimiento de la realidad, le hace más democrático y más eficiente. Sin embargo, no se debe perder de vista la necesidad de la equidad en la redistribución de la centralidad dentro del conjunto del Estado y/o el mercado, porque sino todo fluiría hacia lo local como vasos comunicantes.

**La concurrencia**, es imprescindible para el diseño de acuerdos y pactos sociales locales, regionales y nacionales y, sobre todo, para la ruptura de las autarquías. La concurrencia permite establecer sistemas articulados de las funciones sectoriales y generar identidades múltiples que trasciendan todos los niveles del Estado.

**La solidaridad**, en tanto busca, por un lado, la redistribución más equitativa de la centralidad del poder dentro del Estado y, por tanto, de fortalecer la democracia territorial. Es el contrapeso al principio de la subsidiariedad.

**La flexibilidad**, es una respuesta a la heterogeneidad de la realidad, que tiende a romper el uniformismo y a reconocer la diversidad; por ejemplo, de los tipos de órganos, de la capacidad, complejidad o tamaño de las instituciones, de las formas de organización de la sociedad local, del medio ambiente, etc.

En cuanto a los criterios, todo Estado centralista en su integración da prioridad a los siguientes:

1. **La organización del Estado** le otorga mayor importancia a lo sectorial sobre lo territorial, lo cual significa que la intervención estatal se la hace desde ciertos recortes de la realidad definidos por el centro y hacia la periferia de manera transversal. La acción del Estado descansa en las políticas sectoriales, descuidando las regionales, provinciales y locales. Por eso, la formación de un Estado Descentralizado tiene que lograr la articulación de lo sectorial y lo territorial.

2. **La conformación de la autoridad**, en el Estado centralista se define con un sentido jerárquico, desde el vértice de la pirámide del poder hacia su base. Se construye la autoridad por delegación -escalón por escalón- sin que la representación y la participación tengan mayor significación. La construcción de un Estado descentralizado pasa por el diseño de una relación armónica entre autoridades delegadas y las electas popularmente.
3. El Estado unitario centralista tiene un sistema dual de ejercicio del poder, **los regímenes**, a través de órganos dependientes y autónomos, en el que tiene preeminencia el primero. En el ámbito de estos órganos se debe explicitar la descentralización y la desconcentración, así como la correlación entre autonomía y dependencia. El nivel de autonomía existente al interior de un Estado marca el nivel de profundidad de la descentralización, siendo su límite la creación de nuevas soberanías. Por eso la autonomía es una forma de dependencia y una manera de integración que no genera soberanía.
4. Mientras **la democracia** que construyó el Estado nacional surgió de una ciudadanía que patrocinaba la igualdad ante la Ley, el nuevo Estado en formación debe partir del concepto de democracia como respecto a la diversidad. Es decir, que la democracia de la igualdad produjo un Estado centralista que hoy tiene que ser redefinido con un nuevo contenido: el respeto a la diversidad.
5. La clásica separación de funciones, propia del Estado moderno (ejecutivo, legislativo, judicial), limita la concentración del poder a través de la búsqueda de su equilibrio. En tanto esta separación no se ha mostrado como suficiente para lograr este objetivo, se hace necesario introducir -nivel por nivel- la repartición territorial del poder que emana de cada una de estas tres funciones (**democracia territorial**).

Pasar de un Estado centralizado a uno descentralizado implica la redefinición de estos cinco criterios. Esto es, el diseño de un esquema de encuentro entre lo sectorial y territorial, entre la autonomía y la dependencia, entre la delegación y la representación-participación, entre la igualdad y la diversidad y entre las funciones y los niveles.

Se trata, por tanto, de reestructurar el conjunto del Estado en su relación con la sociedad y no solo uno de sus órganos (vr.gr. el municipio), de uno de sus niveles (vr.gr. región) o de un sector en particular (vr.gr. salud). Cuando ello ocurre, es decir cuando se pone un excesivo peso en una de las variables, puede producir una **descentralización asimétrica**, con consecuencias perversas: mayor centralización.

En esta perspectiva, el nivel intermedio de gobierno se convierte en una pieza fundamental

y eje de este propósito. **Primero**, porque se trata del mayor cuello de botella que existe en la estructura del Estado Nacional, debido a la gran cantidad y cualidad de órganos subnacionales existentes en este nivel, a la indeterminación funcional y a la nula articulación que existe entre ellos.

**Segundo**, se trata de un espacio difuso y desarticulado donde confluyen sin lógica alguna la autoridad delegada y la elegida directamente, los organismos autónomos y dependientes, las funciones sectoriales y territoriales. Es un espacio indeterminado, debido a la existencia de múltiples organismos que carecen de relaciones horizontales (entre los de su propio nivel) y verticales (respecto de los otros). En definitiva es un anacronismo.

En **tercer** lugar, el gobierno intermedio se encuentra desprestigiado y carente de peso real. Vive un vaciamiento de competencias, reducción relativa de sus recursos y la ruptura de las necesarias mediaciones. De allí que el paso inicial para resolver esta atrofia sea la legitimación como tema fundamental, sobre la base de la construcción de una propuesta.

**Cuarto**, en este nivel de gobierno es factible encontrar mayores posibilidades de cooperación, complementariedad y concurrencia interinstitucional, debido a que estructuralmente tiene las condiciones de convertirse en el eslabón entre lo nacional y lo local, y entre la autonomía y la dependencia. Su verdadera riqueza radica en que es un espacio proclive hacia el contrato y pacto sociales.

Esta prioridad en el nivel intermedio no significa descuidar la reorganización del conjunto de órganos del Estado, ni negar la necesidad de fortalecer el régimen autónomo. Porque sino se reproduce el vicio municipalista, que pone en un solo órgano la responsabilidad de la descentralización, aunque en esta ocasión sea en un nivel superior. Por otro lado, es necesario definir el nivel y organismo que cumpla la función de intermediación.

Definir el gobierno intermedio supone definir un esquema general del Estado y construir una propuesta global de su estructura, para que el nivel de gobierno intermedio opere como bisagra entre el local y el nacional.

### 1.3. Las analogías

Este cuerpo metodológico conviene contrastarlo con los procesos reales, para lo cual las analogías ayudan mucho. Es decir, leer otras realidades desde la propia experiencia para, a partir de ellas, extraer consideraciones generales y experiencias concretas. En este caso, se pueden señalar dos perspectivas analíticas: compararse en el tiempo para reconstruir el proceso histórico y compararse con otras realidades para conocer las particularidades de cada caso.

## La novedad de la descentralización

La descentralización y su antítesis el centralismo tienen una larga historia en la región. Nacen en la conquista, cuando se organiza una administración colonial vertical y jerárquica que impone su lógica desde la corona hacia sus virreinos, capitanías y audiencias. Posteriormente en la época en que se constituyen los estados nacionales -sea bajo la forma federal o unitaria- el proceso centralista se mantiene, en tanto la Independencia no modifica sustancialmente la organización administrativa que heredó<sup>3</sup>. En la fase republicana el proceso continúa, sin que hasta la presente fecha el proceso sea revertido<sup>4</sup>.

En este proceso, la necesidad y la posibilidad de la descentralización han estado presentes desde la constitución de los estados nacionales, provocando de manera permanente un enfrentamiento entre los que apoyan una tesis con los que detentan la otra. Esto significa que el tema de la descentralización no es nuevo en la región. Lo que ocurre es que se lo retoma periódicamente bajo distintas denominaciones y con énfasis en alguna de sus variables. Así, por ejemplo, la discusión que se produjo respecto a la **organización estatal** al momento de la formación de los Estados Nacionales, entre centralistas y federalistas, todavía no concluye. En términos **administrativos** se ha ensayado mucho, por ejemplo, en el Perú de 1873 con los consejos departamentales o las declaraciones constitucionales de autonomía municipal en casi toda la región.

Posteriormente, en la década del sesenta se otorga el privilegio desde el Estado a la **sociedad civil** a través del impulso a los llamados polos de desarrollo. Desde la perspectiva **territorial** se pueden percibir versiones que tienen como base la relocalización de las capitales (Buenos Aires-La Plata), la creación de nuevas (Río de Janeiro-Brasilia) y la redefinición de la capitalidad (Quito-Santo Domingo de los Colorados) o también las llamadas regionalizaciones impulsadas en Chile, Perú o Cuba. Ahora, con el peso que se le asigna al **Estado**, hay una corriente que la impulsa hacia la sociedad civil mediante las privatizaciones.

De este sumario planteamiento se pueden extraer, al menos, tres conclusiones:

1. La centralización como la descentralización deben ser vistas en su real contexto histórico<sup>5</sup>; y no de acuerdo a prejuicios morales actuales.
2. La descentralización siempre ha estado presente en la historia latinoamericana; y
3. Dependiendo del momento y del lugar que se trate, se le ha asignado mayor peso a una de las variables de la descentralización. Es decir, siempre se ha puesto un énfasis unilateral.

Entonces, si la propuesta de descentralización no es nueva y si siempre ha habido una visión reduccionista ¿dónde radica, en la actualidad, la novedad y cuáles son sus características y elementos? Hoy lo nuevo viene dado por una lógica hegemónica impuesta por una doble trilogía: la primera, por la apertura (globalización), la reestructuración económica (ajuste) y reforma del estado (privatización), inscritos dentro del movimiento de globalización/localización.

Y, la segunda, por una visión de la descentralización altamente reduccionista, que privilegia el proceso descentralizador como exclusivo del ejecutivo nacional, de los servicios y hacia los municipios. De esta manera, se llega a establecer un paralelismo entre descentralización y municipalismo, y, por tanto, a creer que son lo mismo, perdiendo de vista el carácter estructural y global del proceso.

### Generalización y legitimación

Una primera consideración que salta a la vista es que el tema se ha generalizado a lo largo del planeta y se ha legitimado políticamente. En la actualidad la descentralización ocupa uno de los principales lugares dentro de la agenda de discusión de América Latina, así como de África, Asia y Europa. Pero también está presente en los organismos multi y bilaterales de crédito, así como en los gobiernos, los partidos políticos y los movimientos sociales. Es decir, está en la derecha y en la izquierda, en el país pequeño y en el grande de cualquiera de los continentes.

La generalización y legitimación de esta temática se asemeja, por ejemplo, al interés logrado por la democracia, derechos humanos o el desarrollo, a los que muy poca gente se opone. Lo cual no esconde la existencia de un contenido diverso que cada uno de ellos es portador. En ese sentido se trata de un concepto polisémico en disputa.

Esta inicial consideración, de generalización y legitimación, lleva a dos presupuestos de análisis: el primero, que analizar la descentralización sin tomar en cuenta las tendencias provenientes de la globalización llevaría a interpretaciones erradas y limitadas. Y, la segunda, que estaríamos viviendo, según Forero (1997) una **ola global** y según Boisier (1997) una **megatendencia**, en tanto "se deriva del hecho de tratarse de un fenómeno empujado por cuatro poderosas fuerzas: i) la revolución científica y tecnológica; ii) la reforma estructural del Estado; iii) la creciente demanda autonómica de la sociedad; y iv) la tendencia a la privatización de las actividades públicas."

La existencia de la megatendencia de la descentralización (generalización y legitimación), lleva a pensar que el proceso tiene determinaciones generales para todos los casos. Si esto

es así, habría que plantearse al menos tres preguntas claves:

1. ¿La descentralización es un proceso ineluctable? Si es así, deberíamos pensar que todos los países, tarde o temprano, deben entrar en esta lógica. Mientras Europa empieza antes que América Latina, Ecuador ingresa tardíamente al proceso (Carrión, 1998), Colombia lo hace tempranamente<sup>6</sup>. Si la pregunta se resuelve positivamente ¿Cuáles son los factores que estimulan el ingreso de un país a la descentralización y cuáles son los que definen las velocidades que tiene el proceso?

2. ¿El proceso de descentralización es autónomo? Se podría decir que hay una autonomía relativa, en el sentido de que los países tendrían una cierta flexibilidad para ingresar a la descentralización, proveniente de los límites que surgen entre algunas tendencias que son generales (límites estructurales) y otras provenientes de sus propias realidades. Es decir que los países tienen pocas posibilidades de diseñar autónomamente las características de sus procesos particulares.

3. ¿Es posible pensar en la existencia de un modelo de descentralización? La existencia de factores generales y la imposición de modelos por parte de los organismos internacionales darían lugar a pensar en la existencia de modelos. Sin embargo, la revisión de los casos nos muestran una realidad totalmente distinta: el proceso en Alemania, España, Bélgica o Inglaterra son diferentes entre ellos, así como lo son en relación al de Bolivia, Colombia y Brasil. Es decir, la descentralización no representa una experiencia homogénea y mucho menos que sea deseable y posible la existencia de un modelo único.

## **2. La Descentralización en Europa**

Porque hay factores generales que explicitan la descentralización es importante el conocer los procesos que se desarrollan en otras latitudes. En esa perspectiva, la comparación con Europa es fundamental. Se debe empezar señalando que la descentralización europea no es un proceso heterogéneo en cuanto al origen y a las características que asume en cada país, tal cual pasamos a describir.

### **2.1. El origen y el proceso de reversión en Europa**

En Europa empieza la reversión del Estado centralista a uno descentralizado a fines de la década del cuarenta. La oleada descentralizadora comienza luego de la segunda guerra mundial, bajo la influencia de los Estados Unidos. Su triunfo militar y el hecho de contar con un modelo de Estado altamente descentralizado influyó en el Estado unitario y centralizado, característico de la Europa de aquella época<sup>7</sup>.

Desde aquél momento y de manera escalonada todos los países han ido entrando paulatinamente a esta lógica, extendiéndose la descentralización por todo el continente. Sin embargo, el proceso se ha realizado con flujos y reflujos, con un nivel de heterogeneidad por países y con una velocidad particular a cada uno de ellos.

Inicialmente fueron Italia y Alemania, los que impulsaron esta tendencia y los dos lo hicieron bajo modalidades distintas de descentralización. En Alemania, Estado Federal, la descentralización tiende a profundizar las autonomías de los "Länders" (estados). En Italia, Estado Unitario, se fortalece la tendencia regional de organización de su estado. Es decir, los dos casos sobre la base de estructuras pre-existentes.

Esto significa que en los dos tipos de organización estatal (federal y unitaria) y en las dos formas de organización territorial (regional y estatal), la descentralización se produjo con un factor común: fortalecimiento del nivel intermedio de gobierno.

Un segundo momento de relanzamiento de la temática se produce en los años setenta-ochenta, cuando nuevos países entran en el proceso. En Francia, gracias a la victoria socialista, recibe un gran impulso el proceso a través de los consejos regionales, los departamentos (como administración periférica del Estado) y de la ampliación de las competencias de los gobiernos locales.

En Inglaterra, luego de haber hecho un gran esfuerzo en las administraciones locales durante el período de la Sra. Thatcher, comienza la devolución de los poderes a Gales y Escocia y, posteriormente, a Ulster; proceso que conduce en 1999 a la elección de los primeros parlamentos autónomos en la historia de Escocia y Gales.

España lo hace, a raíz de la caída de la dictadura de Franco, para procesar el enfrentamiento de las "dos Españas": la centralista, católica, monárquica y capitalista con la federal, laica, republicana y socialista (Ortega, 1998). En este caso, las circunscripciones territoriales provienen de la existencia de comunidades con identidad histórica, cultural y lingüística, que se reclaman como naciones.

Posteriormente, en la década de los noventa, en los países del Este europeo el proceso toma mucha fuerza luego de la caída del Muro de Berlín. Mientras las alemanias se reunifican bajo la forma federal, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) pasa por una Comunidad de Estado Independientes -que prácticamente no operó- hacia una Federación Rusa que contiene varios estados y un grupo adicional de otras 13 repúblicas independientes (Estonia, Latvia, Lituania, Bielorusia, Moldavia, entre otras). Igual suerte ocurre con Yugoslavia donde se forma la Federación Yugoslava (Servia, Kosovo y Montenegro) y quedan por

fuera de ella Macedonia, Croacia y Bosnia. En Checoslovaquia se produce una división en dos países independientes.

Por un lado, como resultado de este recorrido, se puede señalar que existen países donde:

- a) El proceso está consolidado en Alemania (Landers) y Suiza (cantones), pero más como excepción que como norma.
- b) El proceso se desarrolla con gran virulencia en los países del Este europeo como Yugoslavia, la Federación Rusa y Checoslovaquia. Procesos que no han estado exentos de luchas encarnizadas.
- c) El proceso se acelera en Inglaterra con las autonomizaciones de Ulster, Escocia, Gales; en España con las Comunidades Autónomas que pueden llevar más a una federación que a un federalismo; en Bélgica cuando se produce la federalización de comunidades y provincias.

Por otro lado, también se pueden extraer ciertas constantes generales:

- a) Dentro de la generalidad del proceso europeo se pueden encontrar ritmos y formas que son propias a cada país. Esto significa que la descentralización se caracteriza por ser un proceso altamente dinámico y heterogéneo, aunque inscrito en factores de orden general.
- b) Es evidente que se trata de un proceso de larga duración que tiene más de 50 años y que aún no concluye.
- c) También se trata de un proceso abierto, porque no se sabe cómo concluirá. Es, de alguna manera, una propuesta con poca posibilidad de anticipación de resultados. Es decir, que se conoce cuándo se origina y las características del proceso seguido, pero muy poco respecto de cómo va a terminar.

## 2.2. El Nivel intermedio

El proceso de descentralización europeo le asigna mucho peso a la instancia intermedia de gobierno, que se caracteriza por tener una gran diversidad de situaciones dentro del proceso de revalorización de la función que cumple y del nivel que representa. Va desde las concepciones tradicionales alrededor de la provincia, el departamento o el condado hacia las nue-

vas que tienen un contenido de carácter regional: el federal sobre la base de los 11 Länders en Alemania; el de las comunidades autónomas con 20 regiones en Italia y las 17 en España; el de áreas de planificación sin personalidad jurídica como las 8 regiones inglesas o las 21 francesas (Borja, 1988, 76).

En parte este énfasis proviene de la necesidad de dotarle de una estructura más flexible al Estado, así como de poner fin al minifundismo municipal que tantos problemas de atomización trajo. Por eso se percibe que un ente territorial superior al local fragmentado, surgido de la agregación de ellos, podría solventar algunos de los problemas existentes.

De allí que en toda Europa se perciba un proceso de reducción del número de municipios. En Inglaterra de 2.000 se pasa a 500; en Francia se promueve la mancomunidad de sus 38.000 municipios; en Alemania de 24.000 a 3.500; en Austria de 4.000 a 2.300; en Suecia de 2.500 a 270. Lo mismo ocurre en Bélgica, Holanda, Suiza, Dinamarca, entre otros.

Paralelamente a este proceso de reducción de municipios también se produce un movimiento inverso de división de los municipios grandes. Allí los ejemplos aleccionadores de Bolonia, Berlín, Londres, París y Rotterdam, entre otros, que en la práctica operan de manera descentralizada y tienen una organización tipo ciudad-estado.

Las identidades más importantes y significativas se construyen en niveles territoriales medios. En España, por razones históricas y culturales las regiones tienen unidad, incluso, de idioma; en Italia, serán las formas de desarrollo que crean ámbitos sociales regionales; en Alemania, la determinación de la organización política reconoce una división histórica de hecho; en Bélgica es relativamente parecido a la propuesta española.

No se puede dejar de desconocer la importancia que tiene el nivel intermedio en la posibilidad de estructurar al Estado "nacional o multinacional". Es en este contexto que se puede definir con mayor claridad la llamada unidad nacional, porque surge de la suma de partes. A partir de ella se puede diseñar la "unidad en la diversidad".

Este proceso de descentralización sustentado en el nivel intermedio ha traído algunos problemas que es necesario señalarlos. Entre ellos no se puede desconocer que la creación de nuevos organismos, sin que desaparezcan otros, ha incrementado los niveles, los órganos y las superposiciones de competencias, así como también los costos de la administración pública. La gran enseñanza que queda de estos problemas es la necesidad de reorganizar el conjunto del Estado y que cuando se ataca un problema, por más importante y urgente que sea, si se lo hace desde una perspectiva unilateral genera más conflictos que soluciones.

### 2.3. El Nivel supranacional

Hay que resaltar que en la década del noventa en Europa se consolida un movimiento supranacional que lleva a la conformación de la Unión Europea, basado en un "esquema descentralizado de subordinación autonómica"<sup>8</sup>. En este caso la instancia intermedia se define por los estados nacionales, a través de una co-participación concurrente de las potestades normativas<sup>9</sup>.

Este hecho añade un nuevo nivel en la organización territorial y redefine la función de intermediación en el Estado nacional, con lo cual se introduce el contenido supranacional en la descentralización. Por esta vía de la globalización, la descentralización deja de ser un tema subnacional y pasa a convertirse en supranacional, porque redefine las relaciones local/nacional, nacional/global y, además, local/global.

La globalización pone a ciertos países en condiciones de localidad o de locales. Allí se aquilata el rol del Estado nacional en una doble dimensión: como poder local y como nivel intermedio, que permite que lo subnacional no quede al margen del proceso general y que lo nacional puede ser un mecanismo de integración general a la globalización.

Por eso la necesidad de reivindicar el fortalecimiento del Estado Nacional, como la única instancia que permite amortiguar los efectos diferenciadores que el proceso de globalización tiene, al operar como filtro para que sus impactos no sean más regresivos y excluyentes de lo que ya son. Es decir, que la redefinición de la relación local-nacional pasa no por el debilitamiento de uno de los polos (el nacional), sino por el fortalecimiento de los dos polos (local y nacional), en tanto son dos caras de la misma moneda.

Por otro lado y en un ámbito superior a la relación anterior, también se percibe un cambio en la relación global-local. Mientras la globalización requiere de lugares estratégicos explícitos para poder expandirse -es decir, de localizarse-, lo local para sobrevivir debe tener la posibilidad de internacionalizarse, por medio de la generación de las condiciones de competitividad que le posicionen en el concierto mundial de manera favorable<sup>10</sup>. En otras palabras, se requiere de la formulación de un sistema global-local constituido en red, en que la relación antedicha deja de ser antagónica, pasando a ser -más bien- complementaria.

De este pequeño recorrido se pueden extraer algunas conclusiones:

La primera, que los peligros de no detener a tiempo la bomba de la confrontación regional, pueden llevar a la disyuntiva de la integración (Suiza) o de la ruptura (Yugoslavia).

La segunda, que la concepción dinámica que tienen los Estados Europeos permite entender que la descentralización es un proceso inacabado, que se puede saber cómo nace pero no cómo termina.

Tercera, que no hay modelo porque cada país tiene que encontrar su propia salida a los problemas centralistas.

Cuarta, que la descentralización dejó de ser un tema local e incluso subnacional, para convertirse en una problemática supranacional.

### 3. La Descentralización en América Latina

#### 3.1. Las etapas del proceso general

El resurgimiento de la cuestión local en América Latina tiene lugar a fines de la década del setenta y principios del ochenta, en el contexto de la redemocratización que se vive en la región<sup>11</sup>. La Reforma del Estado puso al orden del día el debate sobre la descentralización, en donde se inscribe el tema de lo local. De aquella época para acá, se pueden percibir dos etapas en el proceso de descentralización.

**Una primera**, caracterizada como la vía municipal de fortalecimiento de lo local, a partir de la transferencia de recursos y competencias, así como de la ampliación de su base social de sustentación a través de la participación y la representación.

Este proceso desencadena una marcada **bipolarización** entre lo local y lo central<sup>12</sup>, que produce -al menos- los siguientes efectos nocivos:

- a) El debilitamiento del contenido, riqueza y visión de lo nacional;
- b) La pérdida de importancia del nivel intermedio llámese provincia, departamento o región. La temática regional, tan importante en la década anterior, ha cedido ante el peso de lo municipal;
- c) La desorganización del conjunto de la estructura estatal, con una superposición y multiplicación de entidades estatales y la ausencia de propuestas respecto de la organización y niveles del Estado;
- d) La hegemonía del poder municipal en la escena local tiende a homogenizar la coti-

dianidad y, lo que es más grave, por los efectos heterogéneos que produce la globalización en el territorio, a difundir la autonomía de la pobreza.

En otras palabras, la vía municipalista de fortalecimiento local -surgida externamente a lo local- generó la hegemonía de un tipo de poder local sobre los otros y de éste sobre los intermedios, que tiende aceleradamente a homogeneizar la escena local y a cuestionar la visión nacional.

En América Latina, los procesos más radicales de municipalización fueron el Boliviano y el Colombiano; en el primer caso a través de la creación de múltiples municipios y en el otro, mediante una propuesta institucional general.

**La segunda etapa**, se caracteriza por el regresar la mirada hacia el nivel intermedio de gobierno, con el fin de remediar el vacío que produjo el excesivo peso sobre lo municipal. Algunos países se encuentran en un momento de redefinición de estas estructuras provinciales o departamentales, con miras a establecer los vínculos de lo local y lo nacional.

Así tenemos que los países federales de Argentina, Brasil, México<sup>13</sup> y Venezuela se encuentran en un momento de fortalecimiento del federalismo, sobre la base de sus estados. Los países unitarios como Bolivia, Chile y Colombia retoman el tema del gobierno intermedio. Bolivia sobre la base de un Prefecto delegado por el Presidente y un concejo departamental elegido indirectamente por concejales municipales. En Chile, se diferenció el Gobierno Regional delegado y el Gobierno Provincial. Y en Colombia, con la elección del Gobernador departamental.

Si esto está ocurriendo como tendencia general en América Latina ¿Por qué no pensar que hoy es necesario el nivel intermedio y que es necesario corregir el prevaeciente énfasis municipalista, a través de formular propuestas generales sobre la organización y niveles del Estado, que superen aquellas que se encasillan en lo municipal o en lo provincial?

El proceso descentralizador que considera el nivel intermedio de gobierno tiene la cualidad de definir las relaciones entre los distintos órganos subnacionales, construyendo nuevas formas de articulación intraestatal y, por tanto, potenciando la unidad del Estado nacional<sup>14</sup>.

En un proceso de reforma del Estado es conveniente pensar globalmente en su estructura y no solo en uno u otro de los órganos subnacionales. Creer que la diferencia entre la descentralización provincial y municipal es solo de grado o de profundidad en el proceso es equivocado. Se piensa más radical la visión de origen municipal e incluso se la jus-

---

tifica por cuanto, al ser más próxima a la sociedad civil se la considera más democrática, menos corrupta y más eficiente. Pero, sin duda, esta propuesta tiene muchos problemas.

### **3.2. Los regímenes políticos**

En América Latina, las formas de organización estatal -unitaria o federal- parecen no ser una variable que garanticen la descentralización. Si se hace una evaluación rápida de cuál de los dos sistemas ha sido más eficiente y democrático en el tratamiento del tema de la descentralización, se puede concluir que se trata de un falso problema.

México, país federal, es quizás uno de los países más centralistas de la región<sup>15</sup>. Y mientras Argentina y Venezuela -países federales- tienen un significativo nivel de centralización, Colombia, Bolivia y Chile -países unitarios- son ejemplos aleccionadores de descentralización. Brasil país federal, mantiene y profundiza el proceso de fortalecimiento municipal. Ecuador, país unitario, continúa centralizándose y Perú, país unitario, involuciona luego de varios años de experiencias interesantes de descentralización.

En cambio el corte democracia/dictadura sí es importante. Que las dictaduras sean centralistas, no significa que las democracias no lo sean, o que no hay las excepciones de rigor. Lo que si se puede aseverar es que los procesos de redemocratización que vive la región desde fines de los años setenta, han arrastrado tras de sí al tema de la descentralización<sup>16</sup>. En definitiva, en todos los países -de una u otra manera- se viene discutiendo con fuerza el tema a partir del proceso de retorno al régimen constitucional, lo cual evidencia la generalización del tema en la región y la necesidad de no desvincularlo de la democratización.

### **3.3. Una revisión de los casos**

Este proceso se puede percibir a través de un conjunto de reformas legales que en cada país se vienen aplicando. Los estados de América Latina que se plantean la descentralización, han producido reformas legales que llegaron al texto constitucional como forma de dar salida a las propuestas. En las nuevas constituciones de Brasil (1988), Colombia (1991), Chile (1979-91), Ecuador (1979-95-98) y Perú (1979) se contempla el proceso. Sin embargo, no ha sido suficiente, por lo que han requerido adicionalmente de leyes secundarias, para impulsar algunas propuestas concretas.

Este cuerpo legal ha tratado, entre otros, los siguientes temas:

a) **Uniformismo.**- A partir del hecho que la realidad local es heterogénea y que es factible regularla mediante un mismo instrumento jurídico, se busca vencer la legislación uniformista reconociendo la diversidad dentro de la unidad existente -más no la exclusividad- y dejando una amplia flexibilidad de organización. El uniformismo es casi tan perjudicial como el centralismo, por lo que la mayoría de las propuestas consagran el principio de la diversidad de regímenes descentralizados<sup>17</sup>.

En ciertos casos, se pone más énfasis en ciertos órganos estatales o, en otros, con mayor profundización: en Brasil, por ejemplo, se delega a los estados la capacidad de crear municipios y regiones metropolitanas. En Venezuela se definen nacionalmente las características municipales según criterios de población, desarrollo económico y localización geográfica. En Ecuador se instauró en 1992 un régimen especial con la aprobación de la Ley de Distrito Metropolitano para aquellos municipios que superen el millón de habitantes y, a partir de la Reforma Constitucional de 1998, para las zonas que tienen condiciones étnicas, naturales y demográficas que lo ameriten.

Parece factible, dentro de una ley general y nacional, delegar al nivel intermedio la creación de municipios y que cada uno de estos se organice de acuerdo a sus conveniencias. También se debe pensar en poderes locales y regionales generales, por tipos y especiales, porque es preferible definir un abanico de órganos subnacionales -no solo el municipal- con el fin de aprovechar y potenciar la heterogeneidad. Con ello se lograría mayor flexibilidad para captar y potenciar la diversidad.

b) **Intermediación.**- En todos los países se configura un nivel intermedio de gobierno. Sin embargo, no se trata de desarrollar solamente la función de intermediación, también debe cumplir -entre otros- con el propósito de fortalecer las sociedades regionales, convertirse en ámbito autónomo de participación-representación y asumir la condición de filtro que impida la fragmentación municipal, como base del clientelismo intraestatal.

En Chile se trabaja con las Intendencias (luego de "devaluar" las gobernaciones provinciales); en Bolivia con Prefectos delegados para la desconcentración administrativa; en Colombia con Gobernaciones soberanas y en los países federales con los estados. Tanto en Chile, con los gobierno regionales como núcleo de interrelación entre la descentralización y desconcentración; como en Bolivia, con los prefectos departamentales que vinculan la delegación con la representación.

El gobierno intermedio permite romper con la marcada bipolarización local-nacional que se produjo inicialmente. Uno de sus efectos fue la pérdida del nivel intermedio sea por la presencia de múltiples órganos o por su ausencia<sup>18</sup>. La tendencia actual es hacia la simplifica-

ción y constitución de este nivel, sobre la base de la priorización que se le asigna a la entidad de origen político autónomo sobre la puramente administrativa dependiente: las corporaciones de desarrollo regional resignan su existencia en beneficio de las gobernaciones en Colombia, las prefecturas en Bolivia y los estados en Venezuela.

En todo caso, se percibe que es inconveniente tener más de tres niveles interrelacionados, aunque sea posible, como en el caso Colombiano, tener zonas especiales para la población indígena o por razones culturales y turísticas particulares.

Es fundamental que cualquier propuesta de descentralización contenga la constitución de un esquema de intermediación entre los niveles nacional y local. Este es uno de los principales escollos, en tanto coexisten distintos modelos de órganos de gobierno superpuestos, desarticulados y contradictorios, que se niegan entre sí. En otras palabras, no se trata del número que haya sino de la lógica que tengan cada uno de ellos.

Es imprescindible constituir el nivel intermedio, a través de la búsqueda de un justo empate entre los órganos de representación (Consejo Provincial) y de delegación (Corporación de Desarrollo y Gobernación); órganos descentralizados funcionalmente (Banco de la Vivienda) y territorialmente (Municipios); órganos piramidales (Direcciones Provinciales) y paralelos (Juntas Parroquiales o Tenencias Políticas). Entre ellos existe yuxtaposición de competencias, se originan de manera diversa (por delegación, por elección directa e indirecta) y tiene distintas funciones.

**c) Competencias.-** Se observa un aumento de las competencias en el plano local, ya sea por el incremento de las demandas locales, ya por la solicitud de los gobiernos locales o ya por los traspasos de los órganos centrales, de manera directa como en Chile o progresiva como en Venezuela (tienen un nivel de coordinación interesante). Este crecimiento de competencias no tiene sentido si el órgano correspondiente no tiene capacidad de asumirlas; mucho más si en muchos países (Brasil, Ecuador) los municipios pueden hacer lo que crean conveniente, sin estar obligados a realizar nada<sup>19</sup>. El debate del momento es de la modalidad y profundidad en la transferencia de competencias y del incremento correspondiente de la capacidad de gestión (recursos, organización, etc.) porque, caso contrario, se entraría en una lógica "perversa".

La existencia de competencias concurrentes o compartidas son necesarias, en la medida en que permiten la transterritorialidad de las decisiones, que la población tenga interlocutores y que abra la participación a distintos niveles, impidiendo la pérdida del referente nacional. Se requiere que las competencias exclusivas y concurrentes estén claramente definidas y que las autonomías no se confundan con autarquías.

Se deben fortalecer las competencias a nivel local y provincial; de manera directa en aquellos gobiernos que tengan capacidad para hacerlo y progresiva en los restantes. El nivel intermedio no solo debe ser un escalón dentro de la concepción vigente de los vasos comunicantes entre lo local y nacional, sino también fortalecerse en la mira de constituir un real gobierno intermedio y no de transición.

En la mancomunidad y la coordinación de poderes locales, el estímulo financiero puede ser una alternativa interesante para incentivar estos procesos. Todo aumento de competencias tiene sentido si el órgano correspondiente tiene capacidad de asumirlas y si se hace un incremento correlativo de recursos económicos.

**d) Democracia local.**- Las modalidades de participación y representación política se amplían con la elección popular y directa de las autoridades unipersonales y colectivas en Colombia, Venezuela, Chile, Paraguay, Bolivia. Las ciudades de Buenos Aires (1996) y del Distrito Federal de México (1997) son las últimas ciudades en elegir democráticamente sus autoridades<sup>20</sup>.

Ecuador y Brasil corrieron distinta suerte, porque mientras el primero se estancó en el proceso, el segundo ha ampliado las formas de participación y representación política. Mediante la legislación sobre referéndum (Venezuela), consulta municipal, cabildo abierto, veeduría ciudadana (Colombia), defensoría del pueblo (Paraguay), se busca incrementar la presencia ciudadana.

También hay nuevos causes institucionales de participación, por ejemplo: por grupos de población (mujeres, negros, discapacitados), por la prestación/producción de servicios, por sectores o ámbitos territoriales (Brasil, Colombia), por los llamados presupuestos participativos (Brasil) o a través de los planes estratégicos (Argentina, Chile).

Hay que pensar en novedosos mecanismos institucionales como los señalados y que no sean exclusivamente políticos, sino también cívicos, gremiales, de género, de carácter territorial y culturales, entre otros.

**e) Finanzas.**- Existe una marcada tendencia hacia el incremento de los recursos en los niveles locales y medios, sobre la base de mejorar la captación de los recursos locales, redefinir los ingresos propios y redistribuir los recursos de manera transparente -mediante Ley-, para resolver las inequidades regionales y municipales. El tema de la autonomía económico-financiera debería profundizarse, pero sin descartar las respectivas relaciones con las políticas macroeconómicas.

Colombia incrementa los ingresos municipales en un punto porcentual por año, respecto de los ingresos corrientes de la nación, hasta alcanzar el 22% a nivel municipal y el 18% a nivel departamental en el año 2001. Eso significa que el 40% de los ingresos fiscales estarán descentralizados. Estos recursos se destinarán a educación el 30%, salud el 20%, agua y saneamiento básico el 20%, recreación, cultura y deporte el 5% y el resto de libre inversión. Chile creó el Fondo Común Municipal que redistribuye el 50% de los ingresos de bienes raíces y de circulación vehicular. En el Ecuador según la Reforma Constitucional de 1995, se establece que el 15% de los ingresos netos del Estado deben ser transferidos a los organismos seccionales autónomos.

Se deben resolver los mecanismos adecuados para las transferencias de los recursos que se incrementarán, que serán automáticos, que se eliminará la discrecionalidad (porque fortalece el clientelismo y la corrupción) y que no estimularán la dañina pereza fiscal. Pero, así como se deben distribuir armónicamente los recursos para generar equidad territorial, también se los debe asignar equitativamente entre los distintos niveles del estado.

**f) El territorio.-** En términos territoriales, Chile definió 13 regiones con Gobiernos Regionales, personalidad jurídica y recursos propios. Tienen un Intendente designado por el Presidente y Consejos Regionales elegidos de manera indirecta por los Concejos Municipales. Colombia definió cuatro niveles de gobierno: Departamentos, Municipios, Distritos (Bogotá, Cartagena, Santa Marta) y Territorios Indígenas, y la posibilidad de constituir regiones y provincias. Los seis niveles tienen autonomía, elección, gestión, administración y recursos autónomos.

En el Perú, la Constitución de 1979 definió el desarrollo descentralizado del estado a través de sus principios y de la necesidad de regionalizar el país. El territorio se dividió en 11 jurisdicciones regionales, Lima y el Callao. Había una Asamblea Regional que se constituía con un 40% de representantes elegidos directamente, 30% de Alcaldes Provinciales y 30 de grupos de base. El presidente Fujimori eliminó todo esto, estancando el proceso.

Sin duda que la actual división territorial del Ecuador está obsoleta, debido a su nueva condición urbana; muchas provincias han perdido su razón de ser, la atomización territorial se agravó, el clientelismo y el caciquismo se profundizaron. En términos territoriales hay que pensar bajo el principio de la "democracia territorial", con el fin de romper con los desequilibrios regionales.

Ello exige iniciar un nuevo proceso de territorialización: los municipios metropolitanos deben descentralizarse o recentralizarse (mancomunidades), definirse provincias especiales, regiones culturales (pueblos indígenas) y naturales y repensar el tema departamental. Pare-

ce no deseable tener más de tres niveles de división político-territorial, con las respectivas condiciones de excepción: la provincia con territorios especiales y el cantón con distritos.

**g) Municipalización.-** Se debe consignar que en América Latina el uso del concepto municipio es muy amplio, pues cobija a los cantones en Ecuador, a las parroquias en Bolivia y a los municipios provinciales en Perú. Esta heterogeneidad o indefinición trae también muchos equívocos a la hora de las comparaciones. De todas maneras, se percibe un incremento del número de municipios que lleva hacia un complicado proceso de fragmentación.

En la actualidad en América Latina son alrededor de 16.000 municipios, cuando a principios de la década eran 13.000. En el Ecuador se desarrolla con mayor fuerza esta tendencia, sobre todo desde principios de la década del ochenta, con el proceso de redemocratización que vive el país, cuando se incrementan notablemente: si para 1974 fueron 114, en la actualidad son 214; esto significa que en los últimos 25 años nacieron casi tantos municipios como en toda la historia nacional.

Las preguntas que quedan son evidentes. ¿Lo que estamos viviendo es parte del proceso de pulverización de lo nacional en beneficio de lo local? ¿Cómo asumir estas fracturas y diversidades que atraviesan la región, justo en un momento en que la globalización -antes que disolverlas- puede agudizarlas? Sin una propuesta real de descentralización, este proceso puede potenciar todos los vicios que arrastra y negar todas las virtudes que tiene.

Se debe detener el minifundismo municipal y provincial. Este proceso de fragmentación no debe llevarnos a creer que la democracia territorial proviene del hecho de que a más municipios más democracia<sup>21</sup>. Pero también pensar que el municipio no es el único órgano de la descentralización, porque, caso contrario, no solo que se uniformiza sino que también homogeniza, polariza y atrofia a la sociedad y al estado.

De la comparación de este conjunto de casos latinoamericanos, se desprende que se carece de un modelo de descentralización en la región, aunque hay tendencias generales que se comparten. Sin embargo, la profundidad y las características del proceso se especifican de manera diversa según el país. Así tenemos procesos que ponen más énfasis en el conjunto del marco institucional (Colombia), en la parte económico-financiera (Chile) o en la participación (Bolivia). Brasil tiene un ritmo lento pero sostenido. Perú involuciona. El Salvador piensa en un esquema de recentralización territorial para descentralizar. Y el Ecuador camina lentamente y con muchos tropiezos, al subordinar la propuesta a un esquema legal, técnicamente mal diseñado, que no tiene un actor social claro de referente.

#### 4. LOS LÍMITES A LA DESCENTRALIZACIÓN

"Si el esfuerzo descentralizador se enfrenta a la inercia histórica y tradicional centralizadora. ¿cuáles son los factores históricos y estructurales que bloquean la descentralización?". Intentando responder a esta pregunta formulada por Alfredo Rodríguez (1996) se pueden señalar, al menos, los siguientes factores:

**La resistencia al cambio**, se presenta como un obstáculo cultural y administrativo de las personas, los actores sociales y las instituciones para romper con los procesos inerciales en los cuales están inmersos. La oposición al cambio se expresa cuando, por ejemplo, los profesores denuncian que la descentralización fragmentará sus demandas y por tanto su organización. Pero también a nivel local cuando las autoridades municipales se oponen a la participación ciudadana.

**El centralismo**, como una relación social, tiene su base de sustentación local y nacional, se opone a la descentralización en la medida en que sus actores principales pierden los privilegios que gozan. El centro justifica su actitud por la supuesta incapacidad de los entes locales para asumir las nuevas competencias, porque la dispersión de recursos no permite el desarrollo o por la dificultad que entraña el control de la corrupción, entre otros.

El centralismo existe porque crea, para su reproducción, las bases locales que le permiten fortalecer las relaciones centro-periferia. En ese sentido, la vieja tradición municipalista que caracteriza al Ecuador sirve como mecanismo para perpetuar las élites locales, estructuradas -a su vez- sobre relaciones patronales, gamonales y caciquiles. Sobre estas bases construyeron el poder político y económico los grupos dominantes locales.

De allí que un proceso de descentralización que redefine las relaciones de poder y diseñe una nueva organización estatal tiene resistencias en estos grupos locales vinculados -para su existencia y reproducción- con el centralismo. Por eso la propuesta central del municipalismo gira alrededor de la distribución económica.

**El fiscalismo**, según el centro, el incremento de las transferencias económicas debilita al gobierno y al desarrollo nacionales; es concebido como gasto y, por lo tanto, su incremento tiene efectos en las variables macroeconómicas (inflación, déficit). Para la periferia, la descentralización debe adoptarse sobre la base de mayores ingresos de redistribución nacional sin el incremento de nuevas competencias y de nuevos recursos locales. En este contexto de polarización, el clientelismo intraestatal encuentra terreno fértil.

**El municipalismo y el unilateralismo** es una corriente que, llevada al extremo, cree encontrar solución a todos los problemas. Se convierte en el actor central, el objeto y el fin de la descentralización. Por ello se sostiene que creando más municipios y entregándoles más funciones se tendrá más democracia, eficiencia y desarrollo. Esta posición conduce a la pérdida de una perspectiva nacional de la descentralización, a desconocer el tema crucial del gobierno intermedio y a homogeneizar el propio desarrollo local al no reconocer la existencia de otros poderes locales.

Paradójica y desgraciadamente en el Ecuador de hoy, el Municipio -como uno de los actores fundamentales- se ha convertido en uno de los factores más negativos para la descentralización. Según una encuesta realizada a las autoridades municipales, se evidencia el poco interés que existe por la transferencia de nuevas competencias, por la ampliación de la democracia local y por el incremento de los recursos propios.

En general, las autoridades municipales no demandan más competencias, pero tampoco quieren saber del fortalecimiento de la democracia local. La participación popular y el mejoramiento de la representación social no les interesa, porque significaría romper las bases sociales sobre las cuales descansa su poder. La participación popular es aceptada sobre la base de su no institucionalización y, además, bajo un esquema de cooptación que garantice y reproduzca la clientela.

En esta perspectiva, un incremento de competencias significaría no solo más responsabilidades, sino también una transformación de la escena y sociedad locales, en tanto que la sociedad local se ampliaría sobre la base de su complejidad y de la presencia de nuevos actores descentralizados que tenderían a disputar la hegemonía clientelar clásica.

La vieja tradición municipalista, que ha caracterizado al Ecuador y que ha sido uno de los aspectos que los ecuatorianos hemos reivindicado como algo positivo, es un aspecto negativo y regresivo, ya que ha consolidado élites locales muy fuertes, vinculadas directamente con el centralismo y estructuradas sobre la base de redes clientelares, caciques y patronos.

¿Qué es, entonces, lo que reivindican las autoridades municipales? Demandan más recursos, siempre y cuando sean de transferencias del Gobierno Nacional, sin que se obligue a los municipios a recaudar más eficientemente los recursos propios, lo cual evidentemente rompería con las formas tradicionales de relación clientelar que se han mantenido con la población y además conducirá a la llamada "pereza fiscal".

**El localismo**, en tanto pierde de vista la relación centro periferia y pone en primer plano lo local sobre lo nacional. Se inscribe en la corriente del "Small is beautiful", que lleva a la atomi-

zación o minifundización de los ámbitos de la política. Pero así como la suma de las partes no definen el todo, la suma de lo local no define lo nacional. Por esta vía puede substituirse el autoritarismo central por el caciquismo local y la localización de la conflictividad social.

Por ello, en la medida en que se municipalice o localice el debate de la descentralización y se crea que los municipios, los alcaldes, lo local, son el eje de la descentralización, también se pierde de vista que se trata de una relación social particular: de colonialismo interno, que entraña la relación centro-periferia. La descentralización debe ser concebida como una propuesta de confianza nacional, que atraviesa todo el territorio y requiere de amplios consensos para su realización. El tema de la descentralización no corresponde al orden local -porque la suma de municipios no definen un país- sino al nacional, lo cual no se percibe ni desde los municipios ni tampoco desde el Gobierno Central.

### NOTAS AL TEXTO

- <sup>1</sup> El peso asignado a una de estas variables puede devenir en una **descentralización asimétrica**, con consecuencias perversas: mayor centralización.
- <sup>2</sup> De todas maneras, estos principios deben ser analizados en cada contexto histórico y no verlos como recetas inmutables. Porque, por ejemplo, la subsidiariedad puede llevar al descentramiento; esto es, a la transferencia de responsabilidades hacia el mercado o hacia un minifundismo municipal, con los problemas a los que conduce.
- <sup>3</sup> Esto demuestra que la forma de gobierno (federal o unitaria) no garantiza la cualidad centralista o descentralizada de un régimen político. Más aun cuando los cuatro países federales existentes en la región (Argentina, Brasil, México y Venezuela) tienen una situación híbrida, en la que conviven entre un federalismo formal y una operación como países unitarios centralizados.
- <sup>4</sup> Sin embargo, se puede adelantar que los casos de Colombia, Bolivia y Chile muestran signos alentadores, aunque bajo revisión constante.
- <sup>5</sup> La centralización fue un factor positivo en algunos momentos de la historia, como -por ejemplo-, a la hora de la constitución de los Estados nacionales y lo es aún, entre otras razones, como eje redistribuidor de recursos.
- <sup>6</sup> "Colombia había entrado temprano en la que sería una ola global de procesos de descentralización, en la cual se hallan inmersos en la actualidad la mayoría de los países en desarrollo". (Forero, Clemente, et.al.1997).

- <sup>7</sup> *"Es un hecho conocido la tendencia hacia la descentralización que se ha experimentado en Europa con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, posiblemente bajo un inicio de la influencia de la cultura política de los Estados Unidos. Siendo en aquel momento el país triunfador, contaba con un modelo interno de descentralización política, con lo cual rompe uno de los tabúes europeos ligados a la cultura de la construcción de estados, según el cual, cuanto más unitario y centralizado, más poderoso sería el Estado."*(Ortega, L. 1988, pág. 29).
- <sup>8</sup> *"La estructura de la Unión Europea se basa sobre un modelo descentralizado, donde se resalta la importancia del segundo nivel, que en este caso son los estados europeos, en la gestión de todos los asuntos de ejecución de las decisiones comunitarias y en una casi total coparticipación concurrente de las potestades normativas."* (Ortega, 1998)
- <sup>9</sup> El peso que va adquiriendo el Parlamento Europeo es notable al extremo de que "un estudio reciente del Parlamento Francés reveló que alrededor del 50% de la legislación nacional se produce en el nivel comunitario". (Frank, 1999)
- <sup>10</sup> Según Castells y Borja (1998, pág. 32), hoy en día la competitividad pasa más por el incremento de la productividad que por la reducción de costos y esta depende de la conectividad, la innovación tecnológica y la flexibilidad institucional.
- <sup>11</sup> Es interesante notar que en Europa este proceso se desarrolla desde fines de la década del sesenta y principios del setenta (Cfr. Borja, 1987), lo cual significa que la oleada que vivimos nos llega con una década de retraso.
- <sup>12</sup> La bipolarización Municipio-Gobierno Nacional ha conducido, en el Ecuador de hoy, a fortalecer el centralismo, que es lo que debe atacar la descentralización. Más aún, ha terminado por debilitar a la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), por cuanto los municipios de las ciudades grandes (Quito, Guayaquil y Cuenca) prescinden de su organización natural y establecen relaciones directas con el gobierno nacional. De esta manera, la AME se convierte, por la lógica perversa de su reivindicación, en un sindicato de municipios pequeños.
- <sup>13</sup> México lo hace por que la lucha opositora revaloriza los estados y por la crisis del conjunto del sistema político basado en la fusión del partido, el gobierno y el Estado.
- <sup>14</sup> La descentralización que tiene en cuenta al nivel intermedio *"afecta a la estructura del Estado y a la naturaleza de las relaciones entre los diversos niveles de gobierno. Implica, en consecuencia, nuevas formas de articulación, a diferencia de la descentralización municipal, en la que los problemas tienen, como ya se ha visto, forma esencialmente operativa"* (Fernández, 1997).
- <sup>15</sup> Basta señalar, como ejemplo, lo que sucede en la zona sur del país, en Chiapas, o el es-

quema altamente presidencialista que lo caracteriza, incluso, a la hora de la sucesión presidencial o de su relación con los Estados o el Parlamento.

- <sup>16</sup> Lo mismo ocurre en los tres países mediterráneos europeos: Portugal, Grecia y España. "En los tres casos las nuevas Constituciones (1975 en Grecia, 1976 en Portugal, 1978 en España) incluyen entre sus objetivos básicos la descentralización del estado." (Borja, 1987)
- <sup>17</sup> Tanto al interior de un mismo nivel de gobierno como entre ellos. Esto significa que no conviene descentralizar únicamente hacia, por ejemplo, lo municipal como si este órgano fuera homogéneo.
- <sup>18</sup> Colombia tiene regiones, departamentos y provincias. Chile y Ecuador regiones y provincias.
- <sup>19</sup> Se incorporan a las competencias tradicionales, por ejemplo, las de la policía, recursos naturales, desarrollo rural, crédito, producción, educación, salud y emergencia y prevención en catástrofes.
- <sup>20</sup> Este hecho representa la culminación del ciclo de ampliación de la representación en América Latina, que se inició con la elección popular de alcaldes en Colombia (1996), y el comienzo de la participación (Cfr. Carrión, 1997).
- <sup>21</sup> El proceso de descentralización europeo se sustentó, entre otras variables y a diferencia de América Latina, en la reducción del número de municipios. Como conclusión, de esta comparación inicial, se puede afirmar, por un lado, que el incrementalismo municipal -en sus varias acepciones- es un límite para la descentralización y, por otro, que la res-centralización territorial actuó como condición para la descentralización administrativa y política.

## BIBLIOGRAFIA ADICIONAL

- Adrianzén, Alberto, *Regiones ¿Sí o No?*, Ed. Grupo Propuesta, Lima, 1993.
- Boisier, Sergio, "Centralización y descentralización en América Latina a mediados de los 90s", en: *Revista SIAP*, No. 114, Cuenca, 1997.
- Borja, Jordi, *Descentralización y participación Ciudadana*, Ed. IEAL, Madrid, 1987.
- Carrión, Fernando, *Gobiernos locales y descentralización*, Ed. FECS, Caracas, 1996; "Gobiernos locales y nuevos liderazgos en América Latina" en: *Revista Iconos* 3, Ed. FLACSO, Quito, 1997; "La constitución de un Estado descentralizado", en: *Descentralización territorial y su impacto en la gestión local*, Ed. ESAP, Cali, 1998.

- Castells, Manuel y Borja, Jordi: *Local y Global*, Ed. TAURUS, Madrid, 1998.
- Coraggio, José Luis: *La descentralización, un día después*. Buenos Aires, 1997.
- Fernández, Gustavo: *Privatización y descentralización*, Ed. ILDIS, La Paz, 1997.
- Forero, Clemente, et. al.: *Descentralización y participación ciudadana*, Ed. Tercer Mundo, Bogotá, 1977.
- Frank, Jonas: "Descentralización y relaciones intergubernamentales: experiencias europeas y lecciones para Ecuador", En: *Revista Iconos*, Ed. FLACSO, Quito, 1999.
- Muñoz, Francisco (comp): *Descentralización*, Ed. TRAMASOCIAL, Quito, 1999.
- Ojeda, Lautaro: *Encrucijadas y perspectivas de la descentralización en Ecuador*, Ed. ABYA-AYALA, Quito, 1998.
- Ortega, Luis: "Descentralización autonómica", en: *Leviatan No. 74*, Madrid, 1998.
- Rodríguez, Alfredo: "La descentralización en América Latina", *Revista FORO*, Ed. FORO, Bogotá.

## DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍAS ANTE EL DERECHO PÚBLICO ECUATORIANO

*Dr. Rafael Oyarte M.*

- *Magister en Derecho Público y postítulo en Derecho Constitucional*
- *Profesor de Derecho Constitucional P.U.C.E.*

**SUMARIO:** *I. Introducción.- II. Requisitos de la descentralización.- 1. Colectividad beneficiaria de la descentralización. 2. Transferencia de poderes. 3. La elección. 4. Personalidad Jurídica. 5. Transferencia de recursos. III.- Las consultas provinciales sobre autonomías. 1. Implica reforma constitucional. 2. Preguntas que implican reforma legal. 3. El carácter nacional de la consulta. 4. La necesaria declaratoria de inconstitucionalidad de la resolución del Tribunal Electoral del Guayas convocando a consulta popular seccional en la Provincia del Guayas. 5. La forma de las preguntas. IV.- Conclusiones.*

### **I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>**

La descentralización ha sido idealizada en América Latina, en los últimos tiempos, como uno de los mejores sistemas políticos y administrativos, aunque en la práctica se encuentra en ciernes, en razón de las tendencias anticentralistas, e incluso antiestatalistas, que pretenden otorgarle, *prima facie*, caracteres o matices negativos a todo lo que implique centralismo.

No se puede afirmar, sin mayor análisis, que el centralismo sea el mejor sistema, pero tampoco se puede sostener que la descentralización sea el único sistema aplicable para lograr el desarrollo nacional y local, ni tampoco asegurar que este último sea mejor que el primero. Las realidades son distintas en los diversos Estados y por ello los sistemas efectivos no son los mismos para unos países y para otros.

En el caso ecuatoriano han subsistido dos sistemas, en lo absoluto contrapuestos sino complementarios, como son la descentralización por una parte y la desconcentración por otra, las que sin ser paralelas actúan, muchas veces, inmersas en un mismo ámbito material y territorial.

La descentralización no será exitosa simplemente porque ésta conste en los textos normativos, sino que requiere de voluntad política para que sea efectivamente aplicada, pues implica que el poder central renuncie a parte de sus facultades y estas sean trasladadas a las localidades o entidades descentralizadas o autónomas<sup>2</sup>. La autonomía, en este sentido, es, simple y llanamente, al más alto grado de descentralización política y administrativa.

Históricamente, Claudio Véliz recuerda que *“el sueño de Bolívar de una Gran Colombia unificada no fracasó simplemente a causa de las fuerzas centrífugas que conspiraban contra la federación, sino que fue más bien el caso de un tipo de centralismo que derrota a otros, pues él era un creyente fervoroso del poder central”* y añade: *“lo que destruyó la República de Gran Colombia no fue el federalismo, que en realidad no tenía nada que ver con lo que estaba en litigio, sino más bien el centralismo de Caracas, Bogotá y Quito”*<sup>3</sup>.

Con este antecedente histórico, entonces, quedan claros dos puntos: el primero que se refiere a que no basta con normar positivamente para obtener una descentralización efectiva y, en segundo término, que tampoco el federalismo es sinónimo de descentralización<sup>4</sup>.

El centralismo se presenta cuando el poder o las atribuciones de los entes locales –municipios y consejos provinciales, en el caso ecuatoriano- se encuentran reducidas, cuantitativamente, al mínimo indispensable.

En razón de este objetivo, se deben estudiar los requisitos mínimos necesarios para que exista efectivamente descentralización y revisar si éstos se aplican en la normatividad ecuatoriana.

Existen, entonces, condiciones mínimas que deben encontrarse incorporadas en la normatividad positiva para que se abra paso a un sistema descentralizado y, por añadidura, a la autonomía, que es una subespecie; las mismas que consisten en: determinar la o las colectividades beneficiarias de la descentralización, la transferencia de poderes, la elección de dignidades, la personalidad jurídica y la transferencia de recursos.

## **II. REQUISITOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN**

Se revisarán entonces, a la brevedad posible, los requisitos mínimos de la descentralización para verificar, al mismo tiempo, si éstos se cumplen en el caso particular del Ecuador.

### **1. Colectividad beneficiaria de la descentralización**

Todo Estado tiene una división político-administrativa, o sistema de régimen seccional, en diversos niveles. Así, por ejemplo, se cuenta con: regiones, departamentos, provincias y municipios, a los que se denomina cantones, distritos o comunas, entre otras. La descentralización se puede ubicar en uno, varios o todos los niveles.

En principio, y tomando en cuenta la extensión territorial del Estado, la colectividad beneficiaria debe contar con un territorio importante. Por ello es que la descentralización es más

necesaria en países grandes antes que en los pequeños, pues ésta tiene por finalidad mejorar la administración y el gobierno en términos cualitativos en todo el territorio del Estado<sup>5</sup>.

Al elegir la colectividad beneficiaria se debe tener presente que ésta ya tenga cierto grado de unidad, no sólo geográfica, pues ésta puede ser totalmente artificial, sino también económica, social y cultural, entre otros factores. Es decir, se debe tomar en cuenta el sentimiento de pertenencia que se tiene cuando se trata el regionalismo<sup>6</sup>.

Eduardo García de Enterría distingue el regionalismo en sentido tradicional del llamado *nuevo regionalismo*. El primero consiste o se apoya en la *"identificación de una unidad étnica alrededor de los valores de la lengua, la historia, la raza, el derecho, el folklore, la música o el arte, expresión de un verdadero 'espíritu de pueblo' singularizador, en la integración en la cual encontrarían todo su sentido"*<sup>7</sup>. En el Ecuador se presentan estos aspectos singularizadores, tanto así que la Constitución ha debido reconocerlo incluso desarrollando sus preceptos esenciales o básicos<sup>8</sup>, pero ello no tiene relación a un determinado territorio o, dicho de otro modo, la división política y administrativa del Estado no responde al hecho descrito<sup>9</sup>. Lo que sí ha existido es una especie de identidad histórica que se refleja en el hecho de que las localidades fueron obteniendo su independencia de manera particular.<sup>10</sup>

El regionalismo que se presenta en el Ecuador no es aquel a que se refiere el célebre tratadista español, sino que, simplemente, ha reflejado una confrontación nacional entre las dos regiones naturales principales, representadas por sus dos grandes núcleos que son Quito y Guayaquil, lo cual nos ha llevado al llamado *bicentralismo*. En definitiva, el ánimo de pertenencia no se da en relación a la división política del Estado ecuatoriano.

Ahora bien, García de Enterría habla de un *nuevo regionalismo*, concepto que despega a partir de 1944 y que tiene escasa relación con el criterio tradicional, legado del siglo XIX. Es decir, *"un regionalismo que intenta justificarse sobre bases funcionales y operativas, como respuesta a una serie de problemas y exigencias básicas del funcionamiento entero de la sociedad contemporánea en su conjunto, no ya como el tributo a un modelo histórico más o menos arcaico y reducido a ciertas etnias o lugares singulares"*<sup>11</sup>.

Tal vez este último concepto se adhiere más a la realidad ecuatoriana, a pesar del giro que se ha pretendido dar en la Constitución ecuatoriana respecto de las circunscripciones territoriales indígenas<sup>12</sup>.

La Constitución ecuatoriana trata de un régimen seccional autónomo y uno dependiente. Al primero corresponde el esquema de descentralización, cuyas colectividades beneficiarias son, según la Constitución, las provincias, los cantones y las parroquias<sup>13</sup>.

## 2. Transferencia de poderes

La descentralización implica transferencia de facultades, potestades o atribuciones desde el poder central hacia el poder local, es decir, como dice Jellinek, las autoridades de las divisiones territoriales (la comunidad beneficiaria de la descentralización) no son órganos de ejecución del gobierno central sino que tienen poder de decisión, el mismo que queda fuera de la vigilancia y corrección de las autoridades superiores. Lo último no implica que no exista control, tal como lo señala Briand Chapman<sup>14</sup>, lo que sucede es que, a diferencia del régimen seccional dependiente, no existe un órgano jerárquicamente superior del Estado central que lo tutele<sup>15</sup>.

En este sentido, descentralizar implica transferir la responsabilidad “*en una organización nueva, distinta e independiente del centro originario*”, lo cual la identifica y diferencia claramente de la desconcentración<sup>16</sup>. Con ello queda establecido que la capacidad de decisión corresponde a la colectividad beneficiaria sin dejar de lado su responsabilidad, es decir, sin excluir el control<sup>17</sup>.

La descentralización puede ser administrativa, que es su nivel más bajo y elemental, o puede ser política. La primera se encuentra prevista en el Estatuto Administrativo<sup>18</sup>, pero según el texto constitucional, la descentralización pretende ser política desde que habla de “*gobiernos seccionales autónomos*”<sup>19</sup>. En virtud de aquello se tiende a establecer una descentralización política y no solamente administrativa pues al hablar de *gobierno* se expresa la idea de que las entidades descentralizadas puedan tomar decisiones políticas y no sólo administrativas como es la ejecución de obra pública, el manejo de los bienes afectados al dominio público y a la prestación de servicios públicos.

Ahora bien, si se estudian los textos de la Leyes de Régimen Provincial y Municipal, la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social y la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, sus potestades no pasan de ser meramente administrativas y no políticas<sup>20</sup>.

Por otra parte, si bien en la ley se señalan las atribuciones municipales y provinciales, éstas se encuentran lejos de constituir solo con esa base normativa algo similar a las autonomías españolas, por ejemplo.

En este sentido, si se revisa la Constitución Española, las atribuciones que se otorgan a las comunidades autónomas son similares de las que se otorgan al gobierno seccional autónomo ecuatoriano, pero la diferencia estriba en que en España las facultades de las comunidades autónomas tienen base constitucional<sup>21</sup>, por lo que el legislador no podrá modificarlas,

hecho que sí puede acontecer eventualmente en el Ecuador<sup>22</sup>. Es más, en el Ecuador, mediante ley ordinaria, se pueden atribuir deberes o cargas a los organismos del régimen seccional autónomo<sup>23</sup>, lo que no ocurre en España, donde estas se encuentran predeterminadas exclusivamente en la Constitución.

Por otra parte, los gobiernos seccionales ecuatorianos no pueden ampliar las atribuciones que se le entregan en las respectivas leyes, no así en España, donde, con la condición de que transcurran cinco años desde que se aprobaron sus estatutos, las comunidades autónomas "*pueden ampliar sucesivamente sus competencias*", sin rebasar las que el Estado español se reserva en la misma Constitución<sup>24</sup>, disposición que a su vez les otorga un evidente poder político que no se posee en el Ecuador: la de tomar la decisión política de autonormar sus propias competencias respetando exclusivamente las competencias entregadas al Estado.

Se debe tener presente que, en el sistema español, los Estatutos de las comunidades autónomas son aprobadas por las Cortes Generales, que es el órgano legislativo, y lo tramita y aprueba como ley<sup>25</sup>. La diferencia es radical, pues nuestros gobiernos seccionales, para ejercer sus atribuciones, se someten a las respectivas leyes<sup>26</sup>, las mismas que no pueden ser modificadas para ampliar sus competencias por acto normativo seccional (ordenanza).

Por lo dicho las comunidades autónomas españolas representan el más alto grado de descentralización política, tienen la capacidad de autonormarse de una manera mucho más amplia que en el caso ecuatoriano. Los consejos provinciales y concejos municipales pueden dictar normas, pero infralegales, es decir, sometidas a la Constitución y a la ley.

En este sentido, la Constitución Española entrega a las comunidades autónomas una facultad de tomar decisiones políticas que llega al extremo de que cada comunidad puede determinar la "*organización de sus instituciones de autogobierno*"<sup>27</sup>. Esta atribución se sujeta a lo que debe ser una autonomía como tal, es decir, cada una, de acuerdo a sus propias realidades y necesidades puede organizar su gobierno en las instituciones que estimen requeridas, a diferencia del caso ecuatoriano en que la misma Constitución determina los órganos de "*gobierno*" seccional y que es el mismo para todos los casos.

En España, como quedó señalado, las comunidades autónomas pueden asumir, de acuerdo a su Estatuto, las competencias que se señalan en la Constitución, y para evitar conflictos con el Estado, a éste se le han señalado también áreas de competencia exclusiva<sup>28</sup>, lo que en el Ecuador no es necesario, pues queda al arbitrio del legislador el establecerlas.

En definitiva, los gobiernos seccionales ecuatorianos no son, en realidad, *gobiernos*, desde que no conducen la vida política de su circunscripción territorial y tampoco tienen la atribu-

ción, en estricto sentido, de autonormarse, sino que sólo ejercerán las facultades que el legislador les concede mediante ley, por lo que el Estado, en realidad, no se ha desprendido de dichas potestades, pues tal como las entrega mediante ley el mismo Estado las puede retirar mediante ley.

### 3. La elección

La colectividad descentralizada debe tener absoluta autonomía en esta materia respecto del poder central, es decir, los órganos que componen al régimen seccional autónomo no deben provenir de designaciones realizadas por el Estado, peor del poder central, pues sus decisiones estarían supeditadas, finalmente, a las decisiones del poder que ha designado a los miembros de los órganos seccionales<sup>29</sup>.

De tal guisa, el sistema más eficaz para mantener cierto margen, mínimo e indispensable, de independencia en materia de decisiones es que los personeros que integran dichos órganos provengan de la elección a través del sufragio. Por lo mismo, en términos de Bobbio, hay que establecer como sede del sufragio la elección de las autoridades del régimen seccional autónomo<sup>30</sup>, y así el pueblo que integra la comunidad descentralizada puede manifestar su “*voluntad en cuanto a quienes serán los titulares*” de los órganos, en este caso, descentralizados<sup>31</sup>.

Se debe tener presente que la doctrina ha identificado a la descentralización con la democracia, pues ésta permite una participación más directa de la ciudadanía local en la toma de decisiones trascendentes para la colectividad y ello se logra, en una democracia representativa, a través de que los diversos titulares de los órganos del régimen seccional emanen de la voluntad del pueblo de la respectiva circunscripción. Este sufragio deberá ser, entonces, universal y directo, es decir, todo ciudadano apto para ejercer el derecho de sufragio sin intermediarios puede participar en el proceso de elección de los dignatarios, pues, a decir de Bobbio, el grado de democratización de un pueblo ya no se mide por el factor de *quién* vota –universalización del sufragio– sino *dónde* vota, es decir, “*el espacio en el que el ciudadano puede ejercer su poder como elector*”<sup>32</sup>, y la descentralización, insisto, aumenta dicho espacio de participación electoral.

Este hecho se reconoce parcialmente en la Constitución, pues para el caso de los Consejos Provinciales “*la mitad más uno de los consejeros serán elegidos por votación popular, y los restantes designados de conformidad con la ley por los concejos municipales de la provincia y serán de cantones diferentes a los que pertenezcan los consejeros designados [sic] por votación popular*”<sup>33</sup>.

El objetivo de no establecer la elección popular para todos los consejeros es el lograr que todos los cantones se encuentren representados en el correspondiente Consejo Provincial, lo cual no perjudica al sistema de descentralización desde que no es una designación que realice el Estado central. Para el caso de los alcaldes, prefectos, concejales municipales y representantes en juntas parroquiales rurales la elección es universal y directa<sup>34</sup>.

#### **4. Personalidad Jurídica**

Cuando se trató de la transferencia de poder se señaló que la comunidad descentralizada debe tener responsabilidad y en este sentido es objeto de control, por lo que se hace necesario que dicha comunidad tenga existencia jurídica y sea capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones.

Según la Constitución, las entidades que integran el régimen seccional autónomo son instituciones del Estado,<sup>35</sup> lo que debe ser entendido en el sentido que son parte integrante de la República, pero no en el de formar parte del Estado central.

La personalidad jurídica de derecho público de los municipios se establece en la Ley de Régimen Municipal, al señalar que éstos poseen patrimonio propio y con capacidad para realizar actos jurídicos necesarios para el cumplimiento de sus fines y en la forma que señala la Constitución y la Ley.<sup>36</sup> Disposición similar se ha previsto para el caso de los consejos provinciales.<sup>37</sup>

Por la personalidad jurídica estas comunidades territoriales descentralizadas son sujetos de derecho (aunque no todo sujeto de derecho sea, necesariamente, persona)<sup>38</sup> y se les puede hacer efectiva su responsabilidad a través de los órganos competentes.

En resumen, para que la descentralización sea jurídicamente efectiva, la transferencia de poderes debe ser realizada a una comunidad territorial con personalidad jurídica.

#### **5. Transferencia de recursos**

No hay descentralización efectiva, ni una cabal independencia respecto del poder central, si las comunidades descentralizadas no poseen recursos propios. Cómo se puede esperar que las entidades territoriales puedan tomar decisiones propias y autónomamente si se deben someter al poder del Estado central a la hora de recabar recursos para cumplir sus finalidades.

Así, dependiendo de la tendencia política y de la aceptación local, manifestada electoral-

mente, respecto de los personeros del Estado central se constituyó, en la práctica, en la medida a través de la cual se otorgaban determinados recursos a alguna entidad local.<sup>39</sup>

Este peligro se traducía en que los recursos de las entidades descentralizadas provenían del Presupuesto General del Estado. Si bien el texto constitucional vigente señala que parte de los recursos del régimen seccional autónomo provienen del presupuesto del Estado, existe un mínimo a asignar y es el quince por ciento de los ingresos corrientes totales.<sup>40</sup> El problema de esta norma es que el constituyente ecuatoriano ha deseado, en este caso como en muchos otros, solucionar problemas de hecho con la simple implantación de normas jurídicas que finalmente no se cumplen. Si a este quince por ciento a los gobiernos seccionales se suma el treinta por ciento que de los ingresos corrientes la Constitución asigna a la educación,<sup>41</sup> resulta que casi la mitad de los ingresos estatales tienen una destinación específica y ello no corresponde en lo absoluto a la realidad ecuatoriana.<sup>42</sup>

Con el afán de evitar ese trance de dependencia del poder central, que parte desde la misma entrega de los recursos señalados, lo ideal es que la localidad descentralizada tenga recursos propios, que puedan ser obtenidos por sus propios medios. Estos, en el caso ecuatoriano, consisten principalmente en impuestos a la propiedad inmobiliaria, patentes de funcionamiento y otros tributos creados expresamente por la ley y que son aplicados mediante ordenanza,<sup>43</sup> lo mismo que la fijación de contribuciones especiales de mejoras y la aplicación de tasas por prestación de servicios públicos.<sup>44</sup> Así, la ley señala que los ingresos municipales son los reseñados de carácter tributario, los ingresos no tributarios, que provienen del patrimonio municipal, las asignaciones municipales y multas y, por último, los ingresos por vía de empréstitos nacionales y extranjeros,<sup>45</sup> con la observación de que éstos se deben obtener con la autorización del Presidente de la República.<sup>46</sup>

### III. LAS CONSULTAS POPULARES PROVINCIALES SOBRE AUTONOMÍAS

Estas consultas populares seccionales celebradas en Guayas, Los Ríos y Sucumbíos han adolecido de algunos vicios de inconstitucionalidad a partir de que las preguntas que se sometieron a la opinión ciudadana implican reforma constitucional y legal, la que en todo caso se puede realizar a nivel nacional, hasta la misma forma de realizar dichas preguntas. En esta sección, tanto por su trascendencia y por el hecho de haber sido la primera, la que luego fue prácticamente imitada en los dos casos restantes, me basaré en la consulta popular que se convocó en el Guayas y que se llevó a cabo el 23 de enero del año 2000.

#### 1. Implica reforma constitucional.

Específicamente, la primera de las preguntas de la Consulta convocada por el Tribunal Elec-

toral del Guayas, a petición del H. Consejo Provincial del Guayas, se refirió directamente a una reforma constitucional.

La Constitución Política reconoce las consultas de carácter seccional, ante **circunstancias de carácter trascendental** atinentes a su comunidad, la misma que puede ser solicitada por el órgano seccional, en este caso el Consejo Provincial, o la ciudadanía.<sup>47</sup>

Pero esta condición de hecho prevista en el artículo 106 **no corresponde a la reforma constitucional**. La reforma de la Constitución sí se puede plantear vía consulta popular, pero el único que puede iniciar la solicitud de convocatoria es el Presidente de la República, si se cumple alguno de los supuestos previstos en la Carta Política, es decir, que o bien el Congreso Nacional haya aprobado la calificación de reforma urgente realizada por el Jefe de Estado, por mayoría absoluta, o bien que el órgano legislativo, en ejercicio del poder constituyente derivado, no haya conocido, aprobado o negado un proyecto de reforma constitucional luego de transcurrido el término de ciento veinte días desde que se venció el plazo de espera de un año entre debates.<sup>48</sup>

En este caso ninguno de los dos supuestos se ha dado. Es más, el órgano de régimen seccional **inició la petición de convocatoria** de esta Consulta Popular, que implica reforma constitucional, **sin haber tenido la competencia** para hacerlo.

Además, se debe tener presente que **la pregunta** tal como se ha presentado, **fue plebiscitaria**, y la **Constitución exige** que se la haga en forma de referéndum, es decir, se debe imponer a la ciudadanía un **texto concreto de reforma constitucional**, tal como lo exige el Código Político, por lo que ni siquiera el Presidente de la República podría iniciar la convocatoria a consulta popular en esa materia tal como se redactó y se propuso la pregunta a consideración de la ciudadanía.<sup>49</sup>

## 2. Preguntas que implican reforma legal

Se señaló, por parte de los mismos proponentes y por el mismo texto que se consultó, que las preguntas relativas a transferencia y administración de recursos propios, además de los anticipos retenidos al momento de recaudarse tributos en la provincia autónoma implicarían una reforma legal.

Sobre este punto se debe tener presente que la ciudadanía no requiere pronunciarse en una consulta popular para iniciar una reforma legal, pues el equivalente a la cuarta parte del uno por ciento de los empadronados pueden hacerlo.<sup>50</sup>

En todo caso, si se pretende imponer una reforma legal vía consulta popular, pues el término "*asuntos de trascendental importancia*" es amplísimo y así se lo ha utilizado en otras consultas, se debería hacer constar, por lo menos, las ideas matrices del proyecto, pues del modo como se presentaron dichas preguntas no quedó establecido de un modo inequívoco las normas legales que debían ser objeto de reforma. Basta recordar como el Congreso Nacional, por ejemplo, limitó muchas ideas de reforma constitucional pues la pregunta respectiva dejaba abierta muchas variables, tal como ocurre con el texto de la consulta que comento.

Ahora bien, tanto si la reforma legal prevista ha sido iniciada vía consulta popular o vía iniciativa legislativa, ni la Constitución Política ni la Ley Orgánica de la Función Legislativa prevén la posibilidad de que se presenten simples ideas de legislar sino **proyectos de ley**, los cuales, por su naturaleza, deberían ser proyectos articulados, aunque no se excluyen absolutamente los proyectos con ideas matrices. En todo caso, ninguno de los presupuestos señalados fueron cumplidos en la consulta celebrada en la provincia del Guayas.

### 3. El carácter nacional de la consulta

En todo caso, de acuerdo a la materia propuesta a pronunciamiento de la ciudadanía, la consulta reviste el carácter de nacional, pues se establece expresamente en las preguntas aprobadas por la ciudadanía que se requerirá de reformas tanto legales como a la Constitución.

La consulta seccional prevista en el artículo 106 de la Constitución se refiere a asuntos netamente comunitarios. Ni la reforma constitucional ni la legal pueden ser considerados como un asunto de trascendental importancia para una determinada comunidad.

Al respecto cabe preguntarse si un consejo provincial puede pronunciarse sobre reformas constitucionales o legales. La Constitución ha delimitado las competencias de dicho organismo a facultades provinciales y ni la Carta Suprema ni la Ley de Régimen Provincial<sup>51</sup>, le otorgan competencias a dichos consejos en asuntos de carácter nacional.<sup>52</sup>

Por otra parte, los consejos provinciales no tienen iniciativa legislativa ni constituyente, y tampoco puede ser asumida vía pronunciamiento popular, pues, como quedó dicho en los dos apartados anteriores, el pueblo puede iniciar dichos proyectos, pero en la forma prevista por la misma Constitución.

Para mayor abundamiento, se debe tener presente que el establecimiento de un régimen autónomico no afecta exclusivamente a una sección territorial del Estado, dicha decisión entraña modificación en la forma del Estado unitario descentralizado, pues, como se ha revisado, la autonomía reviste el carácter más avanzado dentro del proceso de descentralización política.<sup>53</sup>

En definitiva, a este respecto, el Consejo Provincial del Guayas extralimitó sus atribuciones al iniciar la convocatoria a consulta popular.

Por otra parte, el Tribunal Electoral del Guayas, por lo señalado, debió rechazar la solicitud presentada al respecto por el H. Consejo Provincial del Guayas, al no haberse cumplido con los requisitos constitucionales de dicha iniciativa.<sup>54</sup>

#### **4. La necesaria declaratoria de inconstitucionalidad de la resolución del Tribunal Electoral del Guayas convocando a consulta popular seccional en la Provincia del Guayas**

No habiendo rechazado el Tribunal Electoral del Guayas la inconstitucional solicitud de convocatoria a consulta popular en el Guayas, correspondía al Tribunal Supremo Electoral pronunciarse, pues éste ejerce superintendencia sobre el primero.<sup>55</sup>

Ahora bien, se podría señalar que las resoluciones de los tribunales provinciales electorales sólo pueden ser impugnadas cuando el recurso de apelación se encuentre expresamente previsto en la Ley de Elecciones, tal como lo establece el mismo cuerpo normativo,<sup>56</sup> pero se debe hacer notar que dicha restricción se refiere exclusivamente a las resoluciones tomadas en el juzgamiento de infracciones electorales, es decir, ésta no es una disposición común o general dentro de la Ley.

En todo caso, la resolución del Tribunal Electoral del Guayas vulneró la Constitución, y el Tribunal Constitucional, con competencia para conocer y resolver sobre dicha norma,<sup>57</sup> pudo declarar su inconstitucionalidad, dejando sin efectos la mencionada resolución,<sup>58</sup> y debió hacerlo si así se lo hubiera demandado.<sup>59</sup>

Es más, la declaratoria de inconstitucionalidad de esta convocatoria, como en la de los casos de Los Ríos y Sucumbíos, aún es oportuna, a pesar de que dichas consultas ya se llevaron a efecto, pues ello conformaría precedente para otros intentos de llevarlas a cabo en otras provincias, aunque este punto no es en lo absoluto pacífico..

#### **5. La forma de las preguntas**

Punto aparte merece la forma como se formularon las preguntas que se presentaron a consulta popular, aspecto diferente al tratado *supra* sobre su carácter plebiscitario y no de referéndum, como exige la Constitución para estos casos.

Las cuestiones que se sometieron al pronunciamiento de la ciudadanía se la realizó de tal modo que inducían la respuesta del ciudadano. Se dice que no se elaboraron preguntas con

un "sí" o un "no" como respuesta, precisamente para evitar tal inducción, y que para ello se propusieron alternativas.

Pero de la lectura de las preguntas se puede colegir que la opción autonomista se encontraba redactada sin calificativos expresos, a diferencia de la alternativa contraria, a la que se califica como "ineficiente", "centralista", etcétera, además de darle visos negativos a dicha opción.

Con ello se afectó la libertad del ciudadano al momento de emitir su opinión en la respectiva consulta, pues dichos calificativos indujeron al elector, insisto, a preferir la opción autonomista.

#### IV. CONCLUSIONES

Para que la descentralización sea efectiva, y más aún las autonomías, se requiere de una gran dosis de voluntad política de transferir, especialmente, potestades a las entidades descentralizadas y que esas atribuciones sean políticas y no solamente administrativas.

En todo caso, queda abierta la interrogante de si es necesario comenzar un proceso de autonomías en el Ecuador, donde la nacionalidad apenas se ha consolidado<sup>60</sup> y donde no existe, en estricto sentido, conciencia regional que diferencie a una colectividad de otra en un sentido cultural, étnico, menos aún religioso.<sup>61</sup> Nuestra división territorial es, por decir lo menos, arbitraria, y sobre ese establecimiento de entidades o comunidades territoriales ficticias no se pueden establecer autonomías sólidas.<sup>62</sup>

Por otra parte, dejando de lado los factores sociales y el tema de la conveniencia o no de las autonomías, jurídicamente el establecimiento de aquéllas requiere de una reforma constitucional, pues no puede quedar en manos del legislador ordinario el establecimiento de las potestades o competencias de las comunidades autónomas, además que debe quedar claro el establecimiento de los límites de la actividad del Estado frente a la de las comunidades autónomas.

En razón de lo expuesto, en la Constitución debe constar el establecimiento de las competencias que pueden ser asumidas por las autonomías, con una que creo esencial: que cada comunidad establezca las instituciones de su autogobierno, pues el texto constitucional vigente sólo otorga potestades administrativas a las entidades territoriales mas no poder político. Cada comunidad o entidad autonómica se debe regir, dentro de sus competencias constitucionales, por sus propias normas, lo que no implica el establecimiento de poderes legislativos seccionales sino que se otorgan potestades normativas que excluyen a la potestad legislativa estatal.

Se deberá cuidar, en la Constitución, la duplicación de funciones, lo que resultará muy complicado por el tema de las comunidades indígenas a las que el Código Político les da ese carácter.

Por otra parte, si se desea, entonces, proponer a la consideración de la ciudadanía la opción autonomista, de manera libre e informada, la consulta popular respectiva deberá ser nacional,<sup>61</sup> y si implica reforma a la Constitución, cómo debería ser para que tenga real eficacia, se deberán tener en cuenta las limitaciones que para la convocatoria prevé el Código Político,<sup>64</sup> y, en ambos casos, será el Presidente de la República quien inicie la petición de convocatoria a consulta.

Por otra parte, si se prefiere el trámite ante el Congreso Nacional, el proyecto de ley respectivo deberá ser tramitado en la forma prevista por la Constitución y la correspondiente iniciativa presentada por quienes tienen la facultad constitucional para ejercerla.<sup>65</sup> Lo mismo se deberá respetar en lo que se refiere a proyectos de reforma a la Constitución presentados ante el Congreso Nacional en ejercicio del poder constituyente derivado.<sup>66</sup>

## NOTAS AL TEXTO

- <sup>1</sup> En este ensayo no tengo el afán de agotar el tema de la descentralización, ni mucho menos, sino tan sólo hacer presente que para que exista tal sistema se deben presentar una serie de condiciones mínimas y requisitos mínimos propios de su naturaleza jurídica.
- <sup>2</sup> Así, Catherine Meyson-Renoux, *Curso de Descentralización Política y Regionalización*, Magister en Derecho Público, P. U. Católica de Chile, 1994, indica que no existe conexión entre el Estado unitario y centralismo ni entre Estado federal y descentralización. Que tanto en los Estados federales como en los unitarios la descentralización es sólo un límite a la centralización del poder.
- <sup>3</sup> Claudio Véliz, *La Tradición Centralista de América Latina*, Barcelona, Ariel, 1984, p. 158-159.
- <sup>4</sup> La identificación que se ha realizado entre Estado unitario y centralismo y de federalismo con descentralización es muy común entre diversos autores, aunque ello carece de toda precisión. De este modo, tanto la Constitución de la Nación Argentina como la de la República Federativa del Brasil han establecido a dichas naciones como Estados federales, pero es evidente el centralismo que respecto del ejercicio del poder se ejerce desde Buenos Aires y Brasilia, respectivamente. Basta recordar que Brasil tuvo que cambiar su capital por este motivo y propuestas similares se formularon en Argentina.

- <sup>5</sup> En este sentido, gobernar y administrar Rusia de un modo centralizado es más complicado y menos eficiente que en estados pequeños como el Ecuador y, por otra parte, la descentralización no será tan importante en naciones pequeñas como San Marino o Luxemburgo.
- <sup>6</sup> De este modo, el Ecuador se ha dividido en provincias, cantones y parroquias, pero cuenta con una homogeneidad de tipo religioso, con un gran número de católicos y la existencia de otros grupos cristianos en su mayoría, su idioma nacional es el castellano, aunque el quichua, principalmente, se encuentra arraigado en algunas comunidades indígenas, es un Estado pluricultural y multiétnico (y no sólo porque la Constitución lo reconoce así), pero estas diferencias no son exclusivas de algunas regiones. Es decir, las diferencias culturales, étnicas o de lengua no tienen una determinación territorial, como ocurre, por ejemplo, en España.
- <sup>7</sup> Eduardo García de Enterría, *Estudio sobre Autonomías Territoriales*, Madrid, Civitas, 1985, p. 43.
- <sup>8</sup> Cfr. *Constitución Política del Ecuador*. El artículo 1 reconoce el hecho de que el Ecuador es un Estado pluricultural y multiétnico, y que, a pesar de establecer al castellano como lengua oficial, el quichua y el shuar son de uso oficial para los pueblos indígenas, así como “*los demás idiomas ancestrales*”. Este punto se desarrolla en el texto constitucional en la sección primera del Capítulo V de su Título III (artículo 83 y siguientes) al reconocer los derechos de los pueblos indígenas y afroecuatorianos.
- <sup>9</sup> Lo dicho, muy a pesar de la disposición contenida en el artículo 241 de la Constitución Política que señala que: “*La organización, competencias y facultades de los órganos de administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas, serán determinadas por la ley*”. Aquí se presentan problemas tales como que, si bien la división político administrativa de la República puede modificarse mediante ley, según el número 5 del artículo 141, a iniciativa exclusiva del Presidente de la República, de acuerdo al artículo 147 del Código Político, no se determina si excluye las competencias de los órganos del régimen seccional autónomo (municipios y consejos provinciales), o si se deberán coordinar en el territorio respectivo y qué sucede en caso de superposición de atribuciones, que debería ser prevista por el legislador en virtud del artículo 236 de la Constitución.
- <sup>10</sup> Esta circunstancia ha conducido a que el Ecuador, a diferencia de los demás estados latinoamericanos, no cuente, en estricto sentido, con un día de independencia nacional.
- <sup>11</sup> García de Enterría, *Estudio sobre Autonomías Territoriales*, p. 43.
- <sup>12</sup> *Constitución Política del Ecuador*, art. 241
- <sup>13</sup> *Constitución Política del Ecuador*, art. 233, prevé un consejo provincial en cada provin-

cia, presidido por el prefecto. El art. 234 señala que en cada cantón se constituye un municipio y que su gobierno está a cargo del concejo municipal, presidido por el alcalde. A nivel de parroquias rurales se establece una junta parroquial con un presidente a la cabeza, de acuerdo al art. 235.

- <sup>14</sup> Cfr. Briand Chapman, *La Administración Local en Francia*, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, 1962, p. 128-136. El autor señala que dicha fiscalización se manifiesta bajo dos aspectos, el control de personal y el de las decisiones. Como ejemplo del primero, se puede hacer efectiva la responsabilidad del alcalde, por medio de una suspensión, por ejemplo, si se niega a ejercer sus atribuciones, o a los consejeros *municipales (nuestros concejales)*, y que incluso “*las autoridades tutelares pueden ejercer su control sobre el personal de las Entidades asumiendo por sí mismas los poderes que la ley concede a aquel*”. Es decir, el control puede ser disolutivo, retirando el mandato de la autoridad local o incluso puede ejercer las atribuciones de dicha autoridad. Por otra parte, se pueden fiscalizar los actos de dichas entidades mediante controles preventivos y repressivos, lo que se encuentra previsto en nuestra normatividad como se revisa *infra*.
- <sup>15</sup> El concepto de desconcentración corresponde al régimen seccional dependiente. La Constitución, en su artículo 225, inciso segundo, parte final, señala que el gobierno central “desconcentrará su gestión delegando atribuciones a los funcionarios” de dicho régimen. El régimen de desconcentración implica la existencia de representantes del Presidente de la República en las distintas secciones territoriales. Así, según el artículo 227 de la Constitución se prevé la existencia de un Gobernador a nivel provincial, el mismo que debe existir en cada provincia según el artículo 26 del Estatuto Administrativo, a excepción de Pichincha, cuya gobernación se suprimió por el Decreto Ejecutivo 4 de 20 de febrero de 1997, los mismo que canalizan los requerimientos del respectivo consejo provincial y los municipios en materia de descentralización administrativa y financiera ante el Presidente de la República de acuerdo al artículo 20 de la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social. Asimismo se prevé la existencia de jefes políticos a nivel cantonal y de tenientes políticos a nivel de parroquias rurales, según los artículos 34 y 38 del Estatuto Administrativo. Aquí existe una subordinación jerárquica, pues los tenientes políticos se someten al jefe político, éste al Gobernador y en último término al Presidente de la República.
- <sup>16</sup> García de Enterría, *Estudio sobre Autonomías Territoriales*, p. 49.
- <sup>17</sup> Así, por ejemplo, la Ley de Régimen Provincial señala, en su artículo 28, dentro de las atribuciones de los consejos municipales, ejercer facultades de fiscalización respecto de los concejos municipales. Ello no implica que el consejo provincial se encuentre, jerárquicamente, sobre el concejo municipal, sino que es el simple establecimiento de potestades de control que son necesarias en todo estado de derecho. Incluso la Ley de Régi-

men Municipal, en su artículo 138 inciso primero, prevé el control sobre las ordenanzas, acuerdos o resoluciones municipales para ante el consejo provincial respectivo, salvo en materia de constitucionalidad, control que queda en manos del Tribunal Constitucional de acuerdo al artículo 276, número 1, del Código Político y de los artículos 3 y 12, número 1, de la Ley del Control Constitucional.

- <sup>18</sup> *Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva*, su artículo 54 señala lo siguiente: “Mediante la descentralización administrativa se transfieren de manera definitiva funciones que desempeñan órganos de la Administración Central a favor de entidades de derecho público de la Administración Pública Institucional (descentralización funcional) o del Régimen Seccional Autónomo (descentralización territorial). Dicha transferencia puede realizarse mediante Decreto Ejecutivo de conformidad con el artículo 13 del Estatuto, sin perjuicio de la competencia legislativa para la creación de nuevas entidades públicas que gocen de dichas atribuciones”.
- <sup>19</sup> *Constitución Política del Ecuador*, art. 228.
- <sup>20</sup> *Ley de Régimen Provincial*, arts. 4 y 28, las atribuciones del Consejo Provincial se reducen a administrar, en los tres sentidos señalados *supra*: prestar servicios públicos, ejecutar obras públicas y manejar los bienes de dominio público. Del mismo modo, *vid.*, *Ley de Régimen Municipal*, art. 64; *Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito*, arts. 2 y 8.
- <sup>21</sup> *Constitución Española*, art. 148.1
- <sup>22</sup> La Constitución Política del Ecuador reserva a la ley orgánica, en su artículo 142, número 1, la regulación del régimen seccional autónomo.
- <sup>23</sup> *Constitución Política del Ecuador*, art. 141 No. 4
- <sup>24</sup> *Constitución Española*, art. 148.2
- <sup>25</sup> *Constitución Española*, art. 146
- <sup>26</sup> *Constitución Política del Ecuador*, art. 236.
- <sup>27</sup> *Constitución Española*, art. 141.1, en la 1ª materia.
- <sup>28</sup> *Constitución Española*, art. 149.1
- <sup>29</sup> *Constitución Política de Chile*, art. 100, inciso primero. En el caso chileno, la descentralización, a través del proceso de regionalización, tiene un punto de quiebre en esta materia, en razón de que en cada región reside un Intendente, que es de exclusiva confianza del Presidente de la República, y lo representa a nivel regional (como los gobernado-

res en el caso ecuatoriano), pero que preside el Consejo Regional (como nuestros prefecto en relación a los consejos provinciales) y es calificado como órgano administrativo y de gobierno. Tanto la Constitución chilena como la Ley No. 19.097 Orgánica Constitucional de Gobierno Regional mezclan un régimen de desconcentración, desde que el intendente es funcionario de confianza del Presidente de la República, con uno de descentralización, desde que aquél preside el Consejo Regional. Sobre este punto, *Vid.*, José Luis Cea Egaña, *Sobre el Nuevo Gobierno Regional Chileno*, en *Revista de Derecho*, vol. III, 1992, Santiago, p. 11-12.

- <sup>30</sup> Cfr. Norberto Bobbio, *El Futuro de la Democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 43-44.
- <sup>31</sup> Ramiro Borja y Borja, *Teoría General del Derecho y del Estado*, Buenos Aires, Depalma, 1977, p. 331.
- <sup>32</sup> Bobbio, *El Futuro de la Democracia*, p. 44
- <sup>33</sup> *Constitución Política del Ecuador*, art. 233, inciso primero. El error de este inciso, en su parte final, consiste en hablar de “designación” por votación popular, cuando el concepto que corresponde es el de elección por votación popular.
- <sup>34</sup> *Constitución Política del Ecuador*, arts. 233, inciso segundo, 234, incisos primero y segundo, y 235. Antiguamente, para el caso de las juntas parroquiales rurales se establecía que sus miembros serían designados por el respectivo concejo municipal, de acuerdo al artículo 101 de la Ley de Régimen Administrativo.
- <sup>35</sup> *Constitución Política del Ecuador*, art. 118 No. 4
- <sup>36</sup> *Ley de Régimen Municipal*, art. 2
- <sup>37</sup> *Ley de Régimen Provincial*, art. 1, inciso segundo. En este inciso se comete el error de confundir el concepto de personalidad jurídica con el de personería jurídica que es la capacidad de comparecer a juicio.
- <sup>38</sup> Cfr. Juan Carlos Andrade Dávila, *Curso de Sujetos del Derecho*, Quito, PUCE, 1999, señala que generalmente los sujetos de derecho son personas, pues este concepto jurídico implica la aptitud de adquirir derechos y contraer obligaciones. Pero, en ciertos casos, determinadas entidades que tiene la calidad de organizaciones, como las sociedades de hecho, o que conforman un patrimonio autónomo, como las sucesiones indivisas, para ciertas actuaciones se les otorga la atribución de ejercer derechos y obligaciones determinadas, aunque de manera restringida. En definitiva, el sujeto del derecho es un centro de imputación jurídica, es decir, puede actuar en el mundo del Derecho.
- <sup>39</sup> Clásico es el ejemplo de la tendencia política y electoral del gobierno de turno a la hora

de repartir, por ejemplo, los recursos a Quito y Guayaquil.

- <sup>40</sup> *Constitución Política del Ecuador*, art. 232 No. 2. Dicha disposición se encuentra desarrollada en la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccional y la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social en su artículo 7.
- <sup>41</sup> *Constitución Política del Ecuador*, art. 71, inciso primero.
- <sup>42</sup> Descuento el lector a ese cuarenta y cinco por ciento lo que se destina a servicio de la deuda externa, que se aproxima al cuarenta y siete por ciento, y verá que, con mucha suerte, podrá destinar el ocho por ciento restante a los demás gastos como salud, defensa, justicia y, en general, al resto de servicios públicos y obras públicas que el Estado debe prestar y ejecutar, además del pago de las remuneraciones a los servidores públicos.
- <sup>43</sup> *Ley de Régimen Municipal*, art. 64, No. 23
- <sup>44</sup> *Ley de Régimen Municipal*, arts. 64 No. 24, 311, letra c, y 397
- <sup>45</sup> *Ley de Régimen Municipal*, arts. 307, 308 y 309
- <sup>46</sup> *Constitución Política del Ecuador*, art. 171 No. 18, en concordancia con el artículo 130 No. 14, que le concede al Congreso Nacional la fijación del límite del endeudamiento público, de acuerdo con la ley.
- <sup>47</sup> *Constitución Política del Ecuador*, art. 106
- <sup>48</sup> *Constitución Política del Ecuador*, art. 283, inciso primero.
- <sup>49</sup> *Constitución Política del Ecuador*, art. 283, inciso segundo. En materia de aprobación de normas vía consulta popular se debe diferenciar al referéndum del plebiscito en el sentido que en el primero se propone un texto concreto de reforma y en el segundo se puede proponer una simple idea de legislar sobre una determinada materia. La Constitución, en el artículo en referencia, exige de manera expresa que este tipo de reformas (constitucionales) sólo se pueden proponer en forma de referéndum.
- <sup>50</sup> *Constitución Política del Ecuador*, art. 146, inciso primero.
- <sup>51</sup> *Ley de Régimen Provincial*, en especial su artículo 3.
- <sup>52</sup> *Constitución Política del Ecuador*, art. 233, inciso final.
- <sup>53</sup> Esto, a pesar que la intención autonomista en el Ecuador ha pretendido, casi con exclusividad, lograr la captación directa de recursos.
- <sup>54</sup> *Constitución Política del Ecuador*, art. 107

- <sup>55</sup> *Ley de Elecciones*, art. 19, letra c.
- <sup>56</sup> *Ley de Elecciones*, art. 119, inciso primero.
- <sup>57</sup> *Constitución Política del Ecuador*, art. 276 No. 1
- <sup>58</sup> *Constitución Política del Ecuador*, art. 278
- <sup>59</sup> *Constitución Política del Ecuador*, art. 277
- <sup>60</sup> *Constitución Política del Ecuador*. El preámbulo expresa el objetivo político de consolidar la unidad de la nación, muy a pesar de la intención del constituyente de hacerla desaparecer.
- <sup>61</sup> Nota el lector, cuando viaja, mayor diferencia existe cuando pasa de la provincia de Los Ríos a la del Guayas o a El Oro?. ¿Es la provincia de Pichincha una comunidad con característica definidas? Obsérvense las diferencias que existen entre Quito y Santo Domingo, en una misma entidad territorial.
- <sup>62</sup> El caso español es el más cercano a nosotros en materia de autonomías, y las diferencias culturales y hasta de lengua entre las diferentes comunidades autónomas son sumamente marcados, además del sentimiento de pertenencia a la respectiva comunidad. De este modo no es extraño encontrarse con españoles a quienes se les pregunta de dónde son y responden sin dudar, por ejemplo, “*soy catalán*”. Algún ecuatoriano dice, yo soy guayacense o pichinchano?, la respuesta es evidente, mucho más en el exterior.
- <sup>63</sup> *Constitución Política del Ecuador*, art. 104 No. 2
- <sup>64</sup> *Constitución Política del Ecuador*, arts. 104 No. 1 y 283, inciso primero.
- <sup>65</sup> *Constitución Política del Ecuador*, arts. 144 y 146
- <sup>66</sup> *Constitución Política del Ecuador*, arts. 281 y 282

## BIBLIOGRAFIA ADICIONAL

- ALBENDEA PABÓN, José, *Teoría Constitucional y Ordenamientos Jurídicos Comparados*, Bogotá, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 1997.
- ALCÁNTARA SAEZ, Manuel, *Gobernabilidad, Crisis y Cambio*, México, FCE, 1995.
- ANDRADE DÁVILA, Juan Carlos, *Curso de Sujetos del Derecho*, Quito, PUCE, 1999.
- BOBBIO, Norberto, *El Futuro de la Democracia*, México, FCE, 1992

- BOBBIO, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad*, México, FCE, 1996
- BOBBIO, Norberto, *Liberalismo y Democracia*, Buenos Aires, FCE, 1992
- BOBBIO, Norberto, [et. al.], *Diccionario de Política*, 10ª ed., 2 vols, Siglo Veintiuno Editores, 1997.
- BORJA, Rodrigo, *Derecho Político y Constitucional*, 2ª ed., México, FCE, 1991
- BORJA, Rodrigo, *Enciclopedia de la Política*, México, FCE, 1998.
- BORJA Y BORJA, Ramiro, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 2ª ed., Quito, Pudeleco, 1995.
- BORJA Y BORJA, Ramiro, *Teoría General del Derecho y del Estado*, Buenos Aires, Depalma, 1977.
- CABALLERO SIERRA, Gaspar y ANZOLA GIL, Marcelo, *Teoría Constitucional*, Bogotá, Temis, 1995.
- CEA EGAÑA, José Luis, *Sobre el Nuevo Gobierno Regional Chileno*, en *Revista de Derecho*, vol. III, Santiago, 1992, p. 7-12.
- CHAPMAN, Briand, *La Administración Local en Francia*, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, 1962.
- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, *Estudio Sobre Autonomías Territoriales*, Madrid, Civitas, 1985.
- NARANJO MESA, Vladimiro, *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*, 7ª ed., Bogotá, Temis, 1997.
- ROZO ACUÑA, Eduardo, *Introducción a las Instituciones Políticas*, 6ª ed., Bogotá, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 1998.
- SILVERMAN, Jerry, *Descentralización: criterios y alternativas para la asignación de responsabilidades*, en *Descentralización y Gobiernos Municipales*, Quito, Cordes, 1993, p. 27-50
- TOCQUEVILLE, Alexis de, *La Democracia en América*, 2ª ed., México, FCE, 1996.
- TRUJILLO, Julio César, *Crisis Política y Reforma del Estado*, en *Estudios en Homenaje al Cincuentenario de la Facultad de Jurisprudencia*, Quito, Publicaciones de la Facultad de Jurisprudencia, 1996, p. 481-509.
- VELIZ, Claudio, *La Tradición Centralista de América Latina*, Barcelona, Ariel, 1984.
- ZAVALA EGAS, Jorge, *El Estatuto del Régimen Administrativo de la Función Ejecutiva en el Ordenamiento Jurídico*, Quito, CLD, 1995.

## DESCENTRALIZACIÓN, AUTONOMÍAS, SOLIDARIDAD SOCIAL Y MANTENIMIENTO DEL SER NACIONAL

**Análisis de algunos aspectos del Proyecto de “Ley Orgánica de Fortalecimiento Financiero de los Gobiernos Seccionales Autónomos, del Régimen Seccional Dependiente y de otras entidades autónomas”**

*Dr. Marco Antonio Guzmán C*

• *Ex-Superintendente de Compañías • Ex-Presidente de la Bolsa de Valores de Quito*  
• *Ex-Gerente General del Banco del Desarrollo del Ecuador • Ex-Conjuez de la Corte Suprema de Justicia • Actualmente Intendente Jurídico de la Superintendencia de Bancos.*

**SUMARIO: Propuesta para retener altos porcentajes de tributos en las provincias en que se originan. La propuesta de establecer sedes administrativas con iguales atribuciones en todas las provincias. Conclusiones.**

En el Congreso Nacional se han venido cursando, desde hace algún tiempo, leyes que apuntan a acentuar los procesos de descentralización y autonomía de los entes seccionales. En octubre de 1.997, se expidió la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social. En la actualidad, se tramita la que se ha denominado “Ley Orgánica de Fortalecimiento Financiero de los Gobiernos Seccionales Autónomos, del Régimen Seccional Dependiente y de otras entidades autónomas”.

El objetivo que esas leyes buscan debería ser, en definitiva, lograr un desarrollo equilibrado y armónico de todo el país y sus diferentes circunscripciones; alcanzar que la gente de todos los lugares de la Patria pueda aspirar a una equitativa mejora de sus niveles de vida; y, al mismo tiempo, afirmar y robustecer el ser nacional; proyectar, con mayor eficacia, al Ecuador como una Nación sólida y firme. Eso, en la práctica, no ocurre. Quizá ello se deba a que, con alguna frecuencia y, a veces, por el influjo de intereses económicos, políticos o administrativos, al tratar los temas de descentralización y autonomías, se suele fijar la atención, fundamentalmente, en la situación de las provincias de Guayas y de Pichincha, y, tal vez, de una o dos adicionales; o, más concretamente, en modo específico, de los centros electorales de Guayaquil, Quito, Cuenca, y tal vez de dos o tres ciudades más.

Sin embargo, en ocasiones se desconoce, otras, se olvida, y, de modo inaceptablemente usual, se ha dejado de lado, en la práctica, la situación y conveniencias auténticas de la mayoría de las restantes. Y, en forma todavía más acentuada las de un número muy importante

de cantones y parroquias con características básicamente rurales, que constituyen la realidad profunda, aunque muchas veces marginada u olvidada, del país.

Tal orientación puede ocasionar severas distorsiones en la concepción, trámite y aplicación de proyectos de leyes y actos administrativos vinculados con la descentralización, las autonomías provinciales y locales, igual que en otros, sobre materias similares, de gran importancia para la vida nacional.

Por ejemplo, en el Proyecto de “Ley de Fortalecimiento Financiero de los Gobiernos Seccionales Autónomos, del Régimen Seccional Dependiente y de otras entidades autónomas”, si bien se prevé, con razón, la necesidad de agilizar la transferencia de recursos desde la administración central a las entidades seccionales o locales, se incurre en apresuramientos que la tornan ajena a la realidad nacional, cuando se trata de establecer normas en cuya virtud se retendría en las respectivas provincias – lo cual, en la realidad, significaría, como se verá luego, prácticamente en las dos que más ingresos tributarios generan -, la mitad de lo recaudado en ellas por cierto tipo de gravámenes, lo que implicaría, a su vez, acentuar el abandono de las más pobres, así como la imposibilidad de acelerar su desarrollo.

Aquello igualmente sucede cuando se intenta generar una repetitiva red de oficinas de entidades, dependencias u organismos, para tenerlos, al nivel provincial, con iguales atribuciones que en las sedes centrales, sin la adecuada diferenciación entre la posibilidad de real incremento de actividades productivas, y la sola atención a cuestiones más bien formales.

## **PROPUESTA DE RETENER ALTOS PORCENTAJES DE TRIBUTOS EN LAS PROVINCIAS EN QUE SE ORIGINAN**

Quienes proponen que en cada una de las provincias más pobladas o con mayor capacidad económica se retengan elevados porcentajes de los tributos recaudados, especialmente de aquéllos que guardan relación con hechos generadores que se producen a nivel local, mencionan, entre sus motivaciones y argumentos, que es menester solventar, con tales recursos, las necesidades de barrios o sectores de las ciudades principales, o de cantones y parroquias de las provincias con mayor capacidad económica para elevar el nivel de vida de sus habitantes, pues en aquellos en los cuales se dan casos de miseria y la pobreza que, a veces, son resaltados por los medios de comunicación con alcance nacional, y que, realmente, conmueven la conciencia social (aún cuando puedan darse, en los hechos, más graves situaciones en otras zonas, distintas de las de operación usual de esos medios).

La indicada resulta, desde el punto de vista local, una posición respetable, que entraña un encomiable propósito de solidaridad social; pero que, en alguna medida, se desvirtúa, al pecar de lugareña, y dejar de lado acuciantes aspectos de la realidad nacional.

En adelante, se hará referencia a muchas cifras específicas, publicadas por los organismos y entidades oficiales correspondientes, relativas a las provincias de Pichincha y Guayas, o a las ciudades de Quito y Guayaquil, comparadas con las relativas a otras provincias o ciudades. Esa mención de ningún modo implica posición alguna que sea negativa frente a las antes indicadas ciudades o provincias, que en la historia han mantenido una posición señera para la conformación y mantenimiento de la nacionalidad ecuatoriana, actitud que en el futuro debe acentuarse.

**Incidencia de la miseria en Pichincha y Guayas comparada con lo que ocurre en otras provincias.**- Mientras que en Pichincha y Guayas los índices de población afectada por la miseria giran en torno a un 11,1% o un 11,4%, en diecisiete (17) de las 22 provincias ecuatorianas los porcentajes de personas agobiadas por tan penosa situación son tremendamente más altos, sobre todo en las zonas más vulnerables del país: las de las fronteras nororientales y sur orientales, como también las que presentan elevadas concentraciones de población indígena.

Por ejemplo, en la provincia de Orellana, la proporción de pobladores agobiados por la miseria supera el 75%. Vale decir, es casi siete veces más crecida que en Guayas o Pichincha. En Napo, se acerca al 63%, en Sucumbíos y Morona Santiago la situación aflige a más del 55% y casi al 52% de la población, respectivamente. En Zamora Chinchipe y en Pastaza, entre el 48% y más del 42% de sus moradores sufren de tan dolorosa situación.

Todavía más: hay once de los 215 cantones que actualmente tiene el país en los que la **miseria** en el sector rural agobia a sectores de la población respectiva que se encuentran entre el 92,3% y por sobre el 71,9 del total de habitantes del cantón. Y nueve adicionales en los que tal situación afecta a porcentajes de sus pobladores ubicados entre el 61,3% y el 69,7%. Esos veinte cantones pertenecen a provincias orientales y casi todos se ubican en zonas de frontera.

En treinta y un cantones, en total, más del 50% de la población padece de **miseria**. De todos ellos, 29 están en la región oriental, uno en la provincia de Loja y, otro, en la de Chimborazo. En 104 parroquias rurales, sobre todo del oriente y la alta serranía, se hallan sumidas en la **miseria** personas que representan porcentajes superiores al 64% del total de la población.

**Extendida pobreza en Quito o Guayaquil; mucho mayor en un gran número de cantones.**- Si se hace referencia a índices de pobreza, mientras la sufre el 51,3% de la población urbana y algo más del 60% de la población rural del cantón Guayaquil, así como el 38,5% de la población urbana y arriba del 64% de la rural del cantón Quito, *hay 76 municipios del país en los que más del 80% de la población rural respectiva soporta tal situación*. De entre ellos, en 42 cantones más del 85% de la población es pobre. Y todavía peor: en **22**, **más del 90%** de la población padece de pobreza.

De estos últimos, 21 se encuentran en sectores de las provincias orientales o en Loja, muy cercanas a la frontera. El adicional es Guamate, situado en una zona alta y fría de la provincia del Chimborazo, y con predominio de población indígena, tradicionalmente explotada. En más de 200 parroquias rurales, por sobre el 90% de la población es pobre.

A nivel más amplio, 12 provincias presentan índices de pobreza que van de entre el 95,5% de la población (en la provincia de Orellana) hasta el 62,6% (en Pastaza). En ese grupo, se añaden a las dos mencionadas, las provincias de Sucumbíos (84% de la población en estado de pobreza), Napo (83,7%), Zamora Chinchipe (78%), Morona Santiago (77,2%), Bolívar (70,2%), Cotopaxi (69,2%), Loja (67,4%), Chimborazo (64%), Carchi y Cañar (63, 6% y 63,4%, respectivamente ). Frente a ello, los índices de pobreza en Pichincha afectan al 45.1% de la población; y, en Guayas, al 52.1%.

**Mientras más se profundiza en la realidad, mayores índices de miseria y pobreza se encuentran.-** De un análisis somero de los dos subtítulos o acápites precedentes, además de las tremendas diferencias que existen, en materia de índices de miseria y pobreza, entre las dos provincias y ciudades más pobladas con las demás del país se podrá concluir en que, mientras más se profundiza el análisis y se pasa de las estadísticas provinciales a las cantonales y, luego, a los datos a nivel parroquial, aquellos indicadores resultan más dramáticos.

**Los conceptos de pobreza y miseria.-** Quizá quepa mencionar, en este punto, cuál es el concepto generalizado de pobreza, y qué se entiende por miseria. Los estudiosos del tema suelen señalar que una persona o grupo de personas sufren de **pobreza** cuando, sumados los ingresos que obtienen todos los integrantes de un grupo familiar, aquéllos no son suficientes para permitir la satisfacción de las necesidades básicas de ese grupo. Entre esas necesidades se enuncian las de alimentación, vestido, vivienda, agua potable, luz y energía eléctricas, educación, servicio médico y hospitalario, comunicación básica.

La **miseria** se da cuando la suma total de ingresos de los integrantes de un grupo ni siquiera permite que éstos satisfagan sus necesidades más **elementales** de alimentación, vestido y vivienda. La gente afectada por tales circunstancias, literalmente, muere de hambre y desnutrición; casi no dispone de vestido; no tiene vivienda fija o mora en casas de precarias condiciones.

Cuando se recorre muchas regiones de la Patria, se puede comprobar que aquello, lamentablemente, sucede en nuestro país. Madres que, con un grupo de tres o cuatro hijos, de dos a cinco años y, a veces, con uno más en brazos, recorren calles o caminos, en un cortejo famélico, que pide un mendrugo o unos harapos para cubrir la virtual desnudez de los pequeños, y que, además, se protege apenas de la inclemencia del tiempo bajo rústicos cobijos.

**Pobreza en las ciudades más grandes; que se acentúa en otros sectores.-** Se suele resaltar que en Quito se registran alrededor de 825.000 personas en situación de pobreza, o que

en Guayaquil soportan tal estado más de 1'120.000 personas, para plantear –como se ha anotado- que la mayor parte de las recaudaciones de impuestos que se producen en Pichincha y Guayas queden en esas provincias y se empleen en ellas.

Pero, aún cuando esas posiciones puedan aparecer, a primera vista, muy respetables y ajustadas a la razón, el considerar que en el resto del país hay un número tres o cuatro veces mayor de gentes en situación aún más aguda de pobreza, mueve a mirarlas con prudencia.

Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos, había, sobre la base de índices de pobreza proyectados para 1.996-97, casi 6.800.000 personas que, en Ecuador, la padecían. Ese número ha aumentado notablemente en los últimos años. César Montúfar, en el artículo “Las razones del conflicto”, publicado en la edición del 14 de junio del diario “El Comercio” de Quito, señala, con referencia a datos del Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), elaborado por la Secretaría Técnica del Frente Social que, al presente, más de ocho millones trescientos cincuenta mil ecuatorianos sufren de pobreza.

Para tener una idea de la valoración que, a nivel internacional, merecen esas circunstancias, vale la pena señalar -como lo resalta el mismo diario, en su edición del 3 de julio último-, que según “El Informe sobre Desarrollo Humano 2000”, presentado en tal mes por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Ecuador bajó del puesto 72 al 91 en la clasificación de países según el Índice de Desarrollo Humano.

En otras palabras, entre los 174 países analizados por niveles de pobreza, el Ecuador pasó a ocupar el sitio 91, a nivel mundial. Cayó, como dice el diario “El Comercio”, en 20 puestos. Este descenso fue el más grande registrado en la región. Más aún: “se trata del mayor desplome en el ranking anual entre todos los países del mundo...”, como lo anota Gonzalo Ortiz Crespo, al analizar tal situación (Ver: “En la mitad de abajo”, “El Comercio”, jueves 13 de julio del 2000, página 4 A).

Estamos, pues, al presente, como él lo resalta, en la mitad inferior del mundo, entre los 87 últimos países, entre los de peor desarrollo humano, pues, las Naciones Unidas clasifican, según dicho índice, a 174 países. Nos encontrábamos relativamente cerca del suelo, en años anteriores, si se considera que podía considerarse como ese piso el puesto 86. Ahora hemos bajado al subsuelo. Somos ya, como país, parte de un mundo doloroso: del submundo en niveles de desarrollo. Hemos retrocedido alrededor de treinta años, si se analizan, por ejemplo, los porcentajes de Producto Interno per cápita, concernientes a tal pedido.

**Necesidades básicas insatisfechas.**- Una de las manifestaciones de la pobreza es, como se dijo, el hecho de que un grupo humano padezca de necesidades básicas insatisfechas (NBI). En siete de las veintidós provincias ecuatorianas, entre el 69% y 65% de la población presenta ese promedio ponderado de necesidades básicas insatisfechas. Ello ocurre

en Orellana, Sucumbíos, Manabí, Los Ríos, Azuay, Moróna Santiago y Esmeraldas. En Napo, el porcentaje es del 64,84%. Frente a lo dicho, en Pichincha, el 48,5% de la población sufre necesidades básicas insatisfechas, mientras en Guayas tal situación afecta al 62,8% de los habitantes.

En muchos casos - como se podrá apreciarlo con detalle en acápite siguientes - se presentan dramáticas diferencias entre los índices que se registran en la cabecera provincial y los que se dan en los cantones pequeños y, sobre todo, en el sector rural (En varios, la diferencia excede de 63, de 64, y aun de 66 puntos porcentuales).

Si se examinan casos concretos de carencia de servicios, se encuentra que en Guayas, que es una de las provincias con mejor servicio eléctrico, carece de él un 4,02% de sus habitantes. Pero, en Carchi no lo tiene un 9,05% de la población, y en Cañar no dispone de él un 8,16% de sus habitantes; cifras que exceden del doble de la que se observa en Guayas. En Cotopaxi, el 7,86% de la población no accede al servicio eléctrico; y, en Tungurahua no lo tiene prácticamente un 7,8% de aquélla.

En la provincia del Guayas no puede obtener el servicio de agua potable un 7,74% de la población. En Carchi, eso sucede con el 13,86% de sus moradores; en Cañar, con el 13,55% de los suyos; en Los Ríos y Esmeraldas, con el 13,26 % y el 13,02 % , respectivamente.

Un 12,01% de los pobladores de la provincia del Pichincha no ha tenido acceso a la escuela. En el Guayas, tal situación se da con el 15,51% de los suyos. Frente a ello, 20 provincias presentan índices más altos de población sin escolaridad que en Pichincha; y en 13 provincias esa deficiencia es más alta que en Guayas (en esas 13 provincias se dan cifras que van desde el 15,6 hasta el 19,6% de habitantes sin escolaridad).

**Circunstancias que agravan las limitaciones que determina la pobreza.-** Con la sola mención de los datos precedentes sobre pobreza y miseria, se concluirá cuán contrario a los principios de solidaridad y de justicia resulta que una parte desproporcionada de los recursos que se recaudan en las provincias con mayor capacidad económica se queden en ellas; lo que, de sí, podría perjudicar a otras con menor grado de desarrollo. Pero se dan circunstancias que agravan esa situación.

Entre ellas, cabe mencionar que, cuando en una provincia hay un pequeño número de habitantes que se encuentran dispersos en grandes extensiones, los costos de obras y servicios resultan, por lo general, mayores que cuando la población se encuentra razonablemente concentrada. Se tiene, por ejemplo, que construir más carreteras, incurrir en más gastos por habitante para las instalaciones de transmisión de fluido eléctrico, de telecomunicaciones, de agua potable y para riego; o para cubrir el costo de desplazamientos -a veces muy largos y llenos de peligro- de médicos y otros profesionales y técnicos que suministren servicios bá-

sicos a la población. Si en una provincia o cantón hay pocos habitantes entre los que se vaya a distribuir tales costos, los valores que tenga que aportar cada uno serán más altos. Y si tales pobladores son pobres, como se demostró antes, la situación se torna clamorosa.

Las provincias que tienen mayor capacidad económica, aun cuando no hayan cubierto todavía las necesidades básicas de sus pobladores, cuentan ya con la infraestructura básica para satisfacerlas y, por ello, solo habrá necesidad de extenderla un poco más, de darle continuidad. En cambio, en la mayoría de provincias del país, en las que no solo se advierte escasez, sino una virtual ausencia total de esa infraestructura, todo está por hacer; y es menester partir virtualmente de cero.

**Densidad demográfica en diferentes provincias.-** Es útil tener presente, a este respecto, que la relación entre el número de habitantes y la superficie de una provincia constituye la densidad demográfica de ésta. Tal consideración se impone para efectos de comparar la potencialidad de unas con la penuria de otras, frente a la necesidad de posibilitar, en todas, un equitativo desarrollo. Al respecto, vale la pena recordar que Guayas tiene alrededor de 173 habitantes por kilómetro cuadrado; Pichincha, 183. Frente a ello, hay seis provincias que tienen una densidad demográfica que gira apenas entre 2,08 y 7,78 habitantes por kilómetro cuadrado. Estas son: Pastaza (2,08 h./km<sup>2</sup>); Galápagos, 2,11; Orellana, 3,38; Morona Santiago, algo más de 5; Sucumbíos, 7,78 habitantes por kilómetro cuadrado. En Zamora Chinchipe, la densidad es del orden de 10 habitantes por kilómetro cuadrado.

Si es que no se comparten los excedentes de recursos que se produzcan en las provincias que tienen mayor número de habitantes, presentan mayor desarrollo económico, más producción y mayor riqueza, con las provincias más pobres y de menos pobladores, los cuales, están muy dispersos, jamás podrían éstas rebasar sus problemas de subdesarrollo.

**Las superficies provinciales.-** En relación con este tema, es bueno recordar que, según datos a 15 de diciembre de 1998, suministrados por el Instituto Geográfico Militar, después del arreglo fronterizo con el Perú, la provincia de Pastaza tendría 29.068 Km<sup>2</sup>.; la de Morona Santiago, 23.875 Km<sup>2</sup>; la de Orellana, 21.691 Km<sup>2</sup>; la de Sucumbíos 17.947 Km<sup>2</sup>. Frente a ello, la provincia de Pichincha alcanza una superficie de 13.465 Km<sup>2</sup>; la de Guayas, 19.623 Km<sup>2</sup>. Pero, la provincia de Tungurahua tiene apenas 3.222 Km<sup>2</sup>; la del Cañar, 3.669 Km<sup>2</sup>; Carchi, 3.790 Km<sup>2</sup>; Bolívar, 4.148 Km<sup>2</sup>. La suma de las superficies de las provincias de Pichincha y Guayas no llega al 12,90% del territorio nacional. Las provincias orientales reúnen, frente a ello, una superficie total que representa el 45,07% de dicho territorio.

**Kilómetros de carreteras.-** Frente a las cifras antedichas, cabe fijar la atención, por ejemplo, los kilómetros de carreteras actualmente existentes en las provincias orientales llegan apenas a 4.470 kilómetros, esto es, un 11,60% del total de 43.197 kilómetros que se regis-

tran en todo el país, según datos que el Ministerio de Obras-Públicas difundió en la prensa nacional, el 9 de julio del 2000, con ocasión de celebrar sus 71 años de funcionamiento.

Cuando se examinan las cifras al nivel provincial, la impresión es más dolorosa. Y lo es más aún, cuando se tienen que recorrer las carreteras de la zona oriental, o de la provincia de Esmeraldas, o lo que se supone son o han sido éstas.

A este respecto, vale la pena mencionar que, mientras en Manabí hay, en total, entre carreteras de las redes primaria, secundaria, terciaria y vecinal, 5.780 kilómetros de vías; o en Guayas se llega a los 4.390, o en Pichincha a los 4.240, y en Imbabura a los 3.350, en la provincia de Pastaza apenas hay 526 kilómetros de vías; en Zamora, 683; en Morona, 767 kilómetros; en Sucumbíos, 1035 kilómetros.

**Los porcentajes de población.-** Para facilitar y objetivizar la comparación de magnitudes que se han señalado o se resaltarán más adelante, cabe recordar que, en cuanto a población provincial, Guayas llega, para el año 2000, a 3'421.050 personas, el 27,05% de la población ecuatoriana; Pichincha alcanza 2'466.245 (19,50% del total). Las dos suman el 46,55% de los habitantes del país, como ya se lo ha mencionado antes.

**Servicio telefónico.-** Frente a los porcentajes de superficie y de población que se han referido en los párrafos precedentes, es útil poner de relieve que, mientras en Pichincha el 16,23% de la población dispone de servicio telefónico; o en el cantón Cuenca eso sucede con el 17,83% de la población; o en la provincia del Guayas la densidad telefónica llega a un 11,30%; en Sucumbíos esa cifra alcanza apenas el 1,86%; o en Zamora Chinchipe, tan sólo el 2,5% de la población dispone de servicio telefónico; en Napo, lo tiene el 2,78% de los habitantes; en Bolívar, el 2,79%; en Orellana, el 2,93% de la población, según el informe sobre telecomunicaciones ecuatorianas, publicado en la prensa nacional el 10 de julio del 2000 (Ver diario "El Comercio", suplemento comercial, página 4).

Para tener una idea más clara de la realidad en esta materia, cabe señalar que mientras en Pichincha existen 388.784 líneas principales para abonados de telefonía fija, y en Guayas 380.583; en cambio, en Orellana hay 2.144 abonados, o en Napo éstos llegan escasamente a los 2.256, o en Zamora Chinchipe a los 2.533, o en Sucumbíos a los 2.587. Frente a las 1'582.741 líneas para abonados que se registran en el país, sumadas las Andinatel S.A., Pacifictel S.A. y E.T.A.P.A., las últimas cifras resultan realmente irrisorias.

Al examinar las cifras de líneas totales de telefonía fija, incluidas las destinadas a servicios y a teléfonos monederos, las proporciones son aún menos alentadoras: Pichincha tiene 394.095 líneas; Guayas, 386.398; pero en Orellana el número total de líneas en operación apenas llega a 2.175; en Napo, alcanza a 2.299; en Zamora Chinchipe, a 2.578; y en Sucumbíos a 2.622.

La situación tampoco mejora si se analiza el número total de líneas en centrales: mientras en Guayas existen, en total, **465.685**, o en Pichincha 441.705, (las dos captan virtualmente un 71% de la capacidad instalada en el país); frente a ello, en Orellana la cifra de teléfonos disponibles en centrales llega tan sólo a 2.404; en Napo, a 2.800; o en Zamora Chinchipe, a 2.816.

Si a las 1.171.558 líneas de telefonía fija actualmente instaladas se suman las 437.972 de teléfonos celulares, se llega a un gran total de 1.609.530 líneas en actual operación en el país. Pero las proporciones en poco modifican la situación, pues la mayor parte de los usuarios de ésta últimas residen en Guayaquil y Quito.

**Notables diferencias de situación dentro de cada provincia.**- Las diferencias que se han anotado en los acápites precedentes, respecto a las provincias entre sí, se dan también en el interior de cada provincia. Son muy marcadas entre el sector urbano y el rural; y entre los cantones de una misma provincia, como se explicara en la publicación de un trabajo mío intitulado "Realidad Nacional, Descentralización y Autonomías", que efectuara CORDES.

**Contrastes entre lo rural y lo urbano que deben llamar a meditación.**- En la gran mayoría de los municipios se registran pronunciados desniveles entre los porcentajes de miseria y de pobreza, así como de necesidades básicas insatisfechas. Las diferencias son muy acentuadas entre los sectores urbanos -o que, con criterios reales y no puramente administrativos, pueden tener tal designación- y los rurales. En algunos, esa brecha es realmente terrible.

En Tena, Morona y Pastaza, por ejemplo, la disparidad entre los porcentajes de **miseria** de la población que vive en el sector rural y los que se registran para la que reside en el urbano, rebasa los 70 puntos. (Niveles de miseria entre el 94.6 y el 92.4%, en el sector rural, frente a 5.5, 4.7, 3.6% en las cabeceras cantonales). En Orellana y Lago Agrio, las diferencias son de 62.2 y 58.1 puntos, respectivamente. En cuanto a disparidades en niveles de pobreza entre la población rural y la urbana, en Pastaza, la diferencia supera los 67.6 puntos; en Morona y Tena, es de 65.5 y 64.8, respectivamente.

Cantones serranos con población indígena predominante en el sector rural y notablemente menor en el urbano, presentan diferencias de porcentajes de pobreza que van desde 62 puntos a 60, 55, 54 puntos. Eso ocurre, por ejemplo, en Pujilí, Guaranda, Cotacachi y Riobamba. También en Calvas y Salcedo, con 53 y 52.3 puntos de disparidad en los niveles de falencia económica de la población rural frente a la urbana. (La pobreza rural alcanza niveles superiores al 80% en los tres primeros; y la urbana suele estar entre 9.6 ó el 5%).

En general, en 31 cantones, en los que la magnitud y características de la cabecera cantonal permitió a la Secretaría Técnica del Frente Social calificar a aquélla como zona urbana (que en to-

tal son menos de 100), hay diferencias superiores a los 40 puntos entre los porcentajes de pobreza de los habitantes de los sectores rural y urbano. En 56 (incluidos los mencionados al comienzo de este párrafo), la distancia excede los treinta puntos. En 75, rebasa los veinte puntos.

En contraste, en seis cantones los puntos de diferencia entre los porcentajes de pobreza en la población de los sectores rurales son menores a diez. Ellos son: Santa Ana (0,6 de diferencia), La Libertad, Shushufindi, Balao, con 4,2, 4,4, 4,8 de diferencia, respectivamente; Píllaro y Guayaquil, con disparidad de 9,0 y 9,5 puntos, en su orden. En otros 16 esta va entre 11,6 y 19,9 puntos.

Los indicadores de calidad de vida y perspectivas de progreso suelen presentar, correlativamente, disparidades, asimismo, dramáticas.

Hay tan sólo 2 cantones, Huaquillas y Jaramijó, en los que el porcentaje de pobreza en las áreas rurales es menos alto que en las zonas urbanas. En el primero, el índice de pobreza rural llega al 39%, mientras la rural está en el 29,8%; en el segundo, el 75,3% de la población urbana sufre de pobreza, mientras ello ocurre con el 70,8% de la rural.

**Diferencias entre cantones de una misma provincia.-** Se dan, con alguna frecuencia, muy notables diferencias entre cantones de una misma provincia, en lo que respecta a: superficie, número de habitantes y densidad de población, niveles de pobreza y miseria, necesidades básicas insatisfechas y rendimientos tributarios.

Por lo general, los municipios antiguos y, especialmente, los que corresponden a capitales de provincias suelen tener superficie, población y densidad demográfica mayores. Son notorias las mejores condiciones de algunas ciudades que han presentado, desde hace largo tiempo, el carácter de centros regionales.

Para los efectos del análisis que se aborda en este documento, se hará énfasis en los niveles de pobreza, así como en la disparidad que se da entre algunos cantones de una misma provincia. Los contrastes más acentuados se registran en algunas provincias de la Sierra y el Oriente, especialmente en Chimborazo, Loja, Cotopaxi, Azuay; también ocurren en Manabí y Los Ríos.

**En la Sierra.-** En la provincia del Azuay, por ejemplo, el porcentaje de pobreza de la población del cantón Nabón (86,8%) excede en 65,2 puntos al que se da en la ciudad de Cuenca (21,6%). Con Santa Isabel (76,8%), la diferencia es de 55,2 puntos; en el caso de Pucará, llega a 54,5 puntos. De modo general –salvo el caso de la zona urbana de Gualaceo (34,7%)– hay entre 40 y 50 puntos de diferencia entre porcentajes de pobreza de la ciudad de Cuenca y de los otros cantones del Azuay. Desde luego, en el propio cantón Cuenca, la diferencia de porcentajes de pobreza entre los habitantes del sector rural (58,2%) y los del urbano llega a los 36,6 puntos. Los por cientos de **miseria** que se dan en Nabón (24,7%), Santa Isabel (27,2%) y Pucará (29,7%) son entre **6 y 6 veces y media mayores que en Cuenca** (4,4%).

En la provincia de Loja, las diferencias entre los niveles de pobreza de los habitantes de la capital y la población de otros cantones son aún más acentuadas. La disparidad entre el porcentaje de pobreza de la población rural de Calvas (95.4%) frente al que se da en la ciudad de Loja llega a **66.2** puntos. Entre la población rural de Macará y los habitantes de la capital provincial hay una diferencia porcentual de **64.6%**; el margen que se registra entre los campesinos de Paltas y los habitantes de la ciudad de Loja es de 61.6 puntos. En Espíndola, Sozoranga, Quilanga y Zapotillo se acerca a los 60 puntos. Los porcentajes de **miseria** en Macará, Espíndola, Calvas y Pindal son entre **7 y 8** veces mayores que en el centro urbano de la capital provincial (5.7%). Entre los habitantes de la ciudad de Loja y los del sector rural del cantón del mismo nombre, hay una diferencia de 45.8 puntos en porcentajes de pobreza (29.2% frente a 75.0%); y, de 10.7 puntos en porcentajes de miseria (5.7% con relación a 16.4%).

En Chimborazo, la disparidad de porcentajes de pobreza entre la ciudad de **Riobamba** (24.9%) y los otros cantones, especialmente en la población no urbana de ellos, es muy acentuada. En cuanto a miseria, las diferencias resultan realmente dramáticas. En niveles de pobreza, hay una diferencia de 66.5 puntos con Guamote (91.4% de pobreza); 63.3 puntos con Colta (88.2%); y 62.3 con la población rural de Alausí. Los grupos indígenas predominan en el sector rural de estos cantones. Los porcentajes de población sumida en la **miseria** son: 85.7%, en Colta; 64.9% en Guamote: 20 y 15 veces mayores que en la ciudad capital de la provincia (4.2%). También entre los habitantes del sector urbano de Riobamba y los del resto del cantón hay, en porcentajes de pobreza, una diferencia importante: 54.7 puntos.

En Cotopaxi, las diferencias porcentuales entre la población que padece de pobreza en la ciudad de Latacunga (25.3%) y los habitantes del sector rural de Pujilí (87.3%) llegan a 62 puntos. Las diferencias en el caso de La Maná (84.4%) y Salcedo son de 59.1 y 56.2 puntos, respectivamente. Hay una disparidad de 38.3 puntos en porcentaje de pobreza entre la población urbana de La Maná (63.6%) y la de Latacunga. El desnivel en porcentaje de pobreza entre los moradores de la ciudad de Latacunga y los del resto de ese mismo cantón, llega a 50.4 puntos. En Pujilí, tal diferencia entre la población urbana (25.4%) y la rural alcanza a 61.9 puntos.

Asimismo, en la provincia de Bolívar, las desigualdades son en extremo acentuadas. Entre el nivel de pobreza de los habitantes de la ciudad de Guaranda (23.1%) y los del sector rural del mismo cantón (82.8%) hay casi 60 puntos de distancia. Similar disparidad se da con los pobladores de Chillanes, en general. Con los otros cantones, las diferencias giran entre 40 y 47 puntos.

En Cañar se registran brechas de hasta 56 puntos entre los porcentajes del sector urbano de Azogues y la población rural de otros cantones. Entre los habitantes de esa misma ciudad y los del resto del cantón la diferencia alcanza casi a 38 puntos.

**En el Oriente.-** Se nota también desigualdades extremas: en Morona, la disparidad de porcentajes de pobreza entre los habitantes de la ciudad de Macas (29.5%) y los de otras zonas del cantón (95.1%), llega a los 65.6 puntos; en Napo, la distancia entre los niveles de pobreza del sector rural de Orellana (95.9%) con el sector urbano de Tena (29.8%) alcanza a los 66.1 puntos y, frente a los habitantes rurales de Joya de los Sachas, la diferencia es de 63.3 puntos. Pero, entre los campesinos del propio cantón Tena y los habitantes de su capital hay una brecha de 64.8 puntos.

En Pastaza, la distancia en niveles de pobreza entre los habitantes de la ciudad de El Puyo (24.8%) y los del resto del cantón llegan a 67.6 puntos.

**En la Costa.-** Las diferencias son menos radicales; pero –salvo, en buena medida, en El Oro– no llevan a la tranquilidad. Por ejemplo, en Manabí, las disparidades entre los porcentajes de pobreza que se dan en la ciudad de Portoviejo (28.1%) y los que se registran en el campo de El Carmen son de 55.3 puntos. Las de la capital provincial con Bolívar llegan a 52.3, junto con la zona rural de Sucre a 50.6, o con la de Paján a 50.4. Pero, en el propio cantón Portoviejo, las diferencias entre pobreza de campo y ciudad son casi de 28 puntos y, en el caso de Chone, rebasan los 51 puntos.

En Los Ríos, la disparidad entre los niveles de pobreza del campo de Vinces (80.3%) y los del sector urbano de Babahoyo (34.1%) alcanzan los 46 puntos; entre Palenque (79.4%) y la ciudad de Babahoyo llega a 45.3 puntos; entre el campo de Quevedo (77.5%) y el sector urbano de la capital provincial, es de 43.4 puntos. Desde luego, la diferencia de porcentajes de pobreza entre el agro de Babahoyo y su sector urbano llega a los 40.6 puntos. También se presentan disparidades notables (entre 13 y 16 puntos, 9.4, en el caso de Quevedo), entre la capital de la provincia y los otros centros urbanos cantonales.

En la provincia de Esmeraldas, la diferencia entre los porcentajes de pobreza de la población del sector rural de Quindé (82.6%) y la del sector urbano de la capital provincial (33.9%) llega a los 48.7 puntos. En el propio cantón Esmeraldas, la disparidad entre pobreza del sector rural (75.5%) y el urbano alcanza a 41.6 puntos.

**Guayas y Pichincha.-** En la provincia del Guayas, no obstante que en la ciudad de Guayaquil (por la incidencia de los barrios marginales) se registra un índice de pobreza del 51.3%, las disparidades con los índices de pobreza de los habitantes rurales de Balzar, Salinas, Palestina, Pedro Carbo, Urbina Jado, que son notablemente más altos, giran en alrededor de 30 puntos. En Balao, Palestina, Santa Elena, Santa Lucía y Pedro Carbo, los niveles de pobreza, tanto en el sector rural como en el urbano, superan los que se registran en el cantón Guayaquil. En cambio, los sectores urbanos de Durán y Milagro tienen porcentajes de pobreza mucho menos elevados que los de Guayaquil (22.9 y 29.1%, respectivamente). La población total de estos dos cantones para el año 2000 es de algo más de 167 mil y cerca de 145 mil habitantes, en su orden.

En Pichincha, los niveles de pobreza de la ciudad de Quito (38.5%) no difieren en más de 5 o 6 puntos de los que presentan los sectores urbanos de Santo Domingo de los Colorados o Cayambe. Sin embargo, cabe anotar, que éstos resultan más altos que los de Sangolquí (26.9%) o Machachi (28.2%). En cambio, los porcentajes de pobreza de los campesinos de Cayambe eran 47.3 puntos más elevados que los de los ciudadanos quiteños. (Posiblemente tal diferencia haya disminuido en los últimos años por la mejora de situación de la población que trabaja en cultivo de flores). Entre los habitantes del sector rural de Puerto Quito se dan niveles de pobreza casi 50 puntos mayores a los de la capital. Los habitantes del sector rural de Rumiñahui o Mejía están sujetos a niveles de pobreza menores que los del cantón Quito.

### **LA PROPUESTA DE ESTABLECER SEDES ADMINISTRATIVAS CON IGUALES ATRIBUCIONES EN TODAS LAS PROVINCIAS**

Según las propuestas de algunos señores legisladores, se pretendería que todas las dependencias del Ejecutivo, los organismos autónomos o las entidades con ámbito de acción nacional, establezcan en todas las provincias oficinas con capacidad administrativa y técnica suficientes para tomar las resoluciones y decisiones que se adoptan en las sedes nacionales de esos organismos y entidades, sin tener que consultar con la oficina principal. Eso implicaría disponer, para cada supuesto, de grupos de funcionarios y empleados del orden de cinco, diez o veinte personas, según los casos. Lo cual entrañaría, como es obvio, un alto costo para el país.

Quienes formulan propuestas de esa índole centran su atención en Quito, Guayaquil, Cuenca y, quizá, tres o cuatro ciudades más; pero, al parecer, como se había anotado, olvidan la realidad del Ecuador, tanto en lo que concierne al número de habitantes que tienen las diferentes provincias, como al movimiento económico y unidades de servicio que existen en ellas.

Posiblemente también prescinden de dar adecuado énfasis a la diferencia entre los requerimientos de incrementar las actividades productivas, así como el apoyo directo a ellas, de otros aspectos que pueden considerarse básicamente formales o de procedimiento, como se podrá apreciar en los análisis que se harán en acápite que vienen a continuación.

**Magnitud demográfica.**- Vale recordar, a este respecto, que hacia el año 2.000, Guayas cuenta con más de 3 millones 421 mil habitantes; que por sobre los 2 millones 466 mil personas viven en Pichincha; y que casi 1 millón 268 mil ecuatorianos habitan en Manabí. Quizá, quienes propugnan esos proyectos han fijado su atención en esas provincias. Tal vez han tenido en cuenta tres más cuya población gira en torno a los 600 mil habitantes: Los Ríos, Azuay, El Oro -663 mil, 627 mil y 560 mil, respectivamente, en cifras redondas-, o, posiblemente, otras cuatro cuya población excede de 400 mil personas, sin llegar a las 500 mil (Tungurahua, 447 mil; Esmeraldas, 434 mil; Loja, 429 mil; y Chimborazo, 427 mil, igualmente, en cifras aproximadas, para redondearlas).

Pero, frente a tales realidades, al parecer, han olvidado la situación de las otras 12, que constituyen la mayoría de provincias. Se da la impresión de no haber considerado, específicamente, que hay cuatro cuyo número de habitantes va de menos de 17 mil a algo más de 87 mil habitantes (Galápagos tiene 16.971 pobladores; Pastaza, 61.254; Orellana, 73.216; Napo, 87.514).

Resulta inviable, en los hechos, pensar en un eventual establecimiento de oficinas sostenidas con el aporte de ese corto número de personas en estas últimas provincias, para realizar actividades inherentes a los niveles técnicos, de asesoría y de adopción de decisiones bien fundamentadas, en materias altamente especializadas, como electrificación, comercio exterior o actuaciones de la Superintendencia de Bancos o de la de Compañías.

Cinco provincias más tienen una población que va entre los 103 y los 183 mil habitantes; y que no llegan, en todo caso, a los 200 mil. Ellas son: Zamora Chinchipe (103.233); Morona Santiago (143.348); Sucumbíos (144.774); Carchi (177.175); Bolívar (183.165). Posiblemente, tampoco resulta viable mantener en tales circunscripciones ese tipo de oficinas cuyo costo se cubra básicamente con el aporte de sus habitantes. En tres provincias adicionales, la población va entre 217 mil y casi 330 mil: Cañar, Cotopaxi, e Imbabura.

Las doce provincias que se han mencionado en los párrafos precedentes alcanzan a 1 millón 906 mil habitantes en total. Esto es, un 15,07% de la población ecuatoriana. En contraste, la población total de sólo Guayas y Pichincha suma 5 millones 887 mil personas: el 46,55% de la población ecuatoriana, como ya se anotó. Con los moradores de Manabí se llega a 7 millones 155 mil habitantes, esto es, el 56,58% del total.

De lo dicho, podría concluirse que los legisladores que proponen crear en todas las provincias oficinas de las entidades y organismos técnicos centrales con la misma capacidad de decisión que éstos, no han examinado claramente el caso de, al menos, las doce cuya población no llega a los 350 mil habitantes, para el año 2000; y, menos aún –de entre aquéllas– el de las diez provincias que tienen entre 17 mil y 200 mil habitantes.

La situación se agrava cuando se analizan ciertas cuestiones económicas, financieras y bancarias, que son consecuencia de las condiciones de las respectivas provincias, así como de la diversidad en el grado de desarrollo de ellas. Para tener una idea de esas circunstancias, se hará referencia a los últimos datos disponibles en materias empresariales y bancarias.

### **Cuestiones económicas, financieras y bancarias de las empresas**

**Empresas y patrimonio.**— Cuando se examinan los balances consolidados de las compañías sujetas al control de la Superintendencia de Compañías, esto es, las anónimas, de economía mixta y de responsabilidad limitada que no operan en el sector financiero, se encuentran los datos que se señalan en los párrafos siguientes.

(Tales cifras están cortadas al 31 de diciembre de 1998. No es posible disponer de información confiable a fechas más recientes, concretamente hasta el 30 de junio, pues, los balances correspondientes a un año deben presentarse hasta abril del siguiente, y un número importante de compañías han solicitado prórrogas. Esta última tendencia se ha acentuado, respecto a 1999, por las perturbaciones causadas por los fenómenos climáticos, la crisis económica y otras razones de este tipo). Para aquella fecha (31 de diciembre de 1998) había en Ecuador 26.134 de las empresas antes mencionadas que habían presentado sus balances a la Superintendencia de Compañías.

De ellas, 14.578 tenían su domicilio en la provincia de Guayas; y 8.537, en la de Pichincha. En las dos provincias se concentraba, pues, el 88,45% de las empresas organizadas como compañías de capital, que no operan en el sector financiero. Ese porcentaje contrasta con el del 46,55% al que – conforme se mencionó - llega la población de las dos provincias en relación con la total del país. En enorme diferencia con las dos provincias de mayor capacidad económica, se registraban 889 compañías en la provincia del Azuay; 631, en la de Manabí; 536, en El Oro; y 281, en Tungurahua.

En las capitales de las provincias mencionadas en el párrafo anterior ya funcionan oficinas de la Superintendencia de Compañías; pero, en ocasiones, su personal no tiene suficiente carga de trabajo, pese a que tales dependencias atienden también, en varios casos, a las compañías de otras provincias vecinas. Cabe preguntar: ¿qué ocurriría si se establecieran oficinas de la Superintendencia de Compañías, por ejemplo, en algunas provincias como –para empezar con las que tienen un número relativamente alto de compañías- las de Cañar, en la que operan 39 empresas organizadas como sociedades de capital; o Carchi, en la que hay 27; y aun en las de Esmeraldas, Chimborazo y Cotopaxi, que cuentan con 67, 69 y 71 compañías de capital, respectivamente?. Si ya en aquellos casos resulta realmente dudosa la viabilidad y conveniencia de establecer tales oficinas, el problema se acentuaría en el caso de algunas otras provincias.

Es útil, por ejemplo, analizar: ¿cómo operaría una oficina independiente de la Superintendencia del ramo para la provincia de Orellana en la que existía, a 1998, **una** compañía, el patrimonio de la cual alcanzaba 20 millones de sucres; o en Zamora Chinchipe, donde había **5** compañías, cuyo patrimonio total giraba en torno a los 130 millones de sucres; o en Morona Santiago, provincia en la que, a ese año, operaban 6 compañías, cuyo patrimonio consolidado no llegaba a los 90 millones de sucres?. En Napo, había 6 compañías, el patrimonio total de las cuales cifraba en alrededor de los mil millones de sucres. En Pastaza, 11 compañías. El patrimonio total de ellas no excedía de los 2 mil millones de sucres. Para diciembre de 1998, en la provincia de Bolívar había 4 compañías de capital, si bien el patrimonio consolidado de ellas ascendía a 95 mil millones de sucres. El número de esas sociedades habría aumentado, a 1999, hasta un orden de 7 u 8.

De todas maneras, es bueno analizar si aquellas empresas - sobre todo las de pequeño capital-, podrían subsistir, si tuviesen que asumir el costo de operación de una oficina de control que opere en el capital de la provincia respectiva, con las características administrativas y técnicas básicas que presentan (y deben tener, para cubrir sus funciones) las oficinas de la Superintendencia de Compañías en Quito o Guayaquil.

Frente a las cifras –más bien modestas- sobre número y patrimonio de las compañías no financieras que se han citado respecto a las doce provincias que se mencionan en los párrafos anteriores, es útil recordar que el patrimonio consolidado de las 8.537 de esas compañías con domicilio en Pichincha rebasa los 25 mil billones de sucres y que el patrimonio de las del Guayas alcanza cifras del orden de los 20 mil 740 billones de sucres.

Si se examinasen aspectos operativos concretos, como número de constituciones o aumentos de capital o número de inspecciones, por provincias, las diferencias resultarían de magnitudes similares. Para mencionar algunos ejemplos, podría señalarse que las inspecciones realizadas con ocasión de constitución de compañías se concentraron, entre los años 1998 y 2000, en porcentajes que iban del 86,35% al 89,62%, en las provincias de Guayas y Pichincha; en el caso de las efectuadas con relación a aumentos de capital, los índices de concentración en esas provincias fueron, en tales años del 84,70% al 89,79%.

Frente a ello, había varias provincias en las cuales las inspecciones realizadas con dichos motivos no alcanzaba ni al 0,1%, cuando no eran simplemente, del 0,0%, como sucedía no sólo en algunas provincias orientales y en Galápagos, sino también, en Bolívar.

**Actividades del sector financiero.-** Si se analizan las actividades del sector financiero, se encuentra que en la provincia de Pichincha funcionan, para el primer semestre del año dos mil, 401 unidades de entidades financieras, entre matrices, sucursales y agencias; o que en la de Guayas operan 351 de esas unidades. La suma de esas unidades supera el 50,4% de las que existe en el país. En Azuay hay 123 de ellas; en Manabí, 98; en Tungurahua, 70. Frente a lo dicho, es útil tener presente que en Galápagos hay 4 agencias de aquellas entidades: en Pastaza, 6; en Napo, 8; en Sucumbíos y Zamora Chinchipe, 7 en cada una de esas dos provincias; y en Morona Santiago, 12.

En tratándose de bancos privados el número de las referidas unidades en todo el país llegaba a 906, para fines de junio del 2000. De ellas, 263 operaban en Guayas; 249, en Pichincha. En las dos provincias estaban el 51,56% del total. Con solo esas cifras se hace difícil admitir que se justifique, por ejemplo, que, en estas últimas y en varias otras, operen unidades de la Superintendencia de Bancos, con todas las atribuciones que tiene la oficina central, que opera en Quito.

**Créditos.-** La dificultad se acentúa, si se considera que en Napo y en Pastaza el porcentaje de los créditos otorgados por todo el sector financiero no llega al 0,01% del monto total de los conferidos durante todo el año de 1999 por las entidades del sector financiero. En Galápagos y Sucumbíos esa proporción gira en torno al 0,02%. En Zamora Chinchipe, apenas alcanza el 0,03%. En Morona Santiago y Bolívar, ella gira en torno al 0,05%. En otras 7 provincias adicionales, la participación en préstamos va del 0,11 al 0,94%. Eso ocurre con Cañar (0,11%), Carchi (0,16%), Cotopaxi (0,25%), Chimborazo, (0,44%), Imbabura (0,45%), Loja (0,66%) y Los Ríos (0,94%). Frente a cifras tan modestas, el volumen total de los créditos conferidos por las entidades del sector financiero en la provincia del **Guayas** llega al **48, 63%** de los otorgados en todo el país; mientras en Pichincha, alcanza al 33,79%.

Para tener una idea más concreta respecto a la distribución de créditos entre las diferentes provincias del país, vale mencionar que el total de los préstamos otorgados por las entidades del sector financiero a clientes de la provincia del Guayas llegó a **38.894.766** millones de sucres, o que en Pichincha alcanzó a 27.019.958 millones, mientras el total de los conferidos en la provincia de Napo cifraba en 10.289 millones; o en Bolívar alcanzaba los 42.952 millones de sucres.

En definitiva, pues, mientras en las dos provincias con mayor actividad económica (Guayas y Pichincha) se concretaron, en 1999, operaciones de crédito cuyo monto significaba el **82,42%** del total de las concedidas en el país, la suma de las que se efectuaban en doce provincias no llegaba al 2,67%. Las doce provincias menos favorecidas fueron: Chimborazo, Cotopaxi, Carchi, Cañar, Bolívar, Zamora Chinchipe, Napo, Sucumbíos, Morona Santiago, Pastaza y Galápagos. Con la adición de créditos conferidos en Imbabura y Loja se llegaba, apenas, en las **14 provincias** mencionadas en este párrafo, al **3,77%** del total nacional.

Si se centra la atención en los bancos privados y se consideran fechas más recientes, puede encontrarse que, para el 30 de junio del 2000, de un total de créditos otorgados por ellos en todo el país, que llega a la cifra de 454'066.438 dólares, en Guayas se otorgaron 244'698.846 dólares; y en Pichincha 168'154.014 dólares. Sumadas esas dos cifras, ella significa virtualmente el 91% del total. Guayas alcanza un **53,9%** de los créditos, mientras Pichincha llega a un 37,03%.

Se observan después tremendas diferencias. La provincia que sigue en magnitud de créditos es Los Ríos, con 12'925.021 dólares de créditos, lo que significa un 2.85% del total; a continuación, viene Azuay, con 10'151.462 dólares, es decir un 2.24% de ese total. Con notable diferencia, se ubica luego Manabí, (4'482.751 dólares, que no llegan al 1% -0.99%- del total). En seguida está El Oro, con 3'788.240 dólares, es decir el 0.88% del total.

En contraste con tales cifras, del otro lado, se encuentran, Morona Santiago, en donde los bancos privados no confirieron ni un centavo de créditos; o Sucumbíos o Zamora Chinchipe.

pe, en donde tampoco se registran préstamos; o Pastaza, en la que los créditos concedidos no llegan ni a 5.000 dólares (4.933 dólares); o Napo en la que la cifra está en 25.491 dólares, y apenas significa el 0,01% del total. Luego viene una provincia serrana, Bolívar, en la que los créditos de los bancos privados cifran en 46.000 dólares.

Si se establece comparaciones entre los valores totales de préstamos conferidos a esa fecha, por los bancos privados, en diversas provincias, se encuentra, por ejemplo, que en Pastaza se otorgaron créditos por un valor que no llega al 0,02% de los que se dieron en Guayas, o al 0,03% de los procesados en Pichincha; que los préstamos concedidos en Napo constituyen el 0,1% de los otorgados en Guayas o el 0,15% de los dados en Pichincha; que Bolívar recibió créditos que significan apenas el 0,19% de los tramitados en Guayas, o el 0,27% de los que se dieron en Pichincha; que Cañar accedió a un volumen de préstamos que apenas llega al 0,49% de los conferidos en Guayas, o el 0,71% de los dados en Pichincha; que el valor de los préstamos que otorgaron en Esmeraldas los bancos privados cifra en un 1,36% de los concedidos en Guayas, o en un 1,98, de los alcanzados en Pichincha.

**Cooperativas de ahorro y crédito, mutualistas, compañías financieras.**- Las operaciones de crédito de cooperativas de ahorro y crédito y mutualistas son de magnitud notoriamente menor que las de los bancos privados. Consideradas todas las entidades del sector financiero, los préstamos de los bancos privados significaron, durante 1999, el **83,9%** del total, mientras los de las cooperativas de ahorro y crédito controladas por la Superintendencia de Bancos llegaron apenas a un **1,09%** del valor total de préstamos; y los de las mutualistas alcanzaron tanto sólo a un 0,29% de ese total.

Entre esos extremos, las sociedades financieras confirieron créditos por un valor que, sumado, llegaba a significar el 10,62% del total general.

Una particularidad de los préstamos de las financieras es la de que su volumen individual no es tan alto como el de los conferidos por los bancos. Por eso, el número de operaciones crediticias de este tipo de instituciones resulta significativamente mayor que el de los bancos privados: 8.447.955, frente a 2.134.869, en el año 1.999, lo que significa un 69,81% frente a un 17,64% del total de tales operaciones que registraron los bancos privados.

**Los créditos de entidades financieras públicas.**- Es útil considerar que frente a los referidos porcentajes, la participación de algunas entidades financieras públicas en el valor total de operaciones crediticias del sistema financiero ecuatoriano fue, para 1999, la que se detalla enseguida: Corporación Financiera Nacional, 2,18%; Banco del Estado, 0,68% Banco Nacional de Fomento, 0,45%; Banco Ecuatoriano de la Vivienda, 0,08%; IECE, 0,09%.

Los valores por lo que el Banco del Estado confirió créditos en 1999 ascendieron a 542.255.558 miles de sucres. Esa cifra resulta pequeña frente a las operaciones de los ban-

cos privados en ese mismo período: 67.095.787.767 miles de sucres. Las entidades del régimen seccional autónomo, y sobre todo las municipalidades pequeñas y pobres tienen virtualmente como única opción, para llevar adelante programas de inversión importantes, acudir al financiamiento del BEDE. Menoscarar la participación que pueden tener en ese mínimo 0,68% del valor de operaciones de crédito otorgadas por el Sistema Financiero Nacional, con el propósito de dar acceso a empresas privadas al financiamiento del BEDE, como lo plantean reformas legales en curso afectaría severamente a esas municipalidades.

**Valores absolutos de créditos de cooperativas y mutualistas.-** A efectos de tener una referencia más tangible sobre las diferencias de magnitud del valor de operaciones de los bancos privados, cooperativas de ahorro y crédito sujetas al control de la Superintendencia de Bancos, mutualistas, vale la pena señalar que los valores totales de crédito conferidos durante 1999 por los bancos privados llegó a **67.095.787.767** miles de sucres; mientras los que otorgaron las cooperativas de ahorro y crédito llegaron apenas a 871.025.105 miles de sucres; y los que dieron las mutualistas tan sólo alcanzaron a 235.890.646.

Puede tener alguna trascendencia señalar que, para el período comprendido entre enero y marzo del 2000, la participación de las mutualistas en el valor total de préstamos cayó a un 0,22%, si bien el de las cooperativas antedichas se incrementó hasta un 1,86%.

**Créditos de cooperativas, por provincias.-** Dentro del marco referido en los párrafos precedentes, los contrastes en volúmenes de créditos conferidos por cooperativas de ahorro y crédito, en diferentes provincias son menos acentuados que en el caso de los bancos privados. Por ejemplo, entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 1999 las cooperativas de ahorro y crédito otorgaron, como ya se señaló, préstamos por 871'025.105 miles sucres, en total. De ese valor, 349'597.310.000 sucres fueron concedidos en Pichincha. En Guayas, la suma llegó a 866.077.733 miles de sucres. Hay, como podrá apreciarse, una diferencia notable en el vigor del sistema cooperativista de una y otra provincia.

Vale la pena notar, adicionalmente, que, antes que la provincia del Guayas se encuentra, en lo que concierne a magnitud de préstamos de cooperativas de ahorro y crédito controladas por la Superintendencia, la de Tungurahua, en la que ellas confieren créditos por 102.262.788 miles de sucres. No muy distante de la provincia del Guayas (86.077.733 miles) se puede apreciar, en monto de créditos otorgados por las cooperativas de ahorro y crédito sujetas al control de la Superintendencia de Bancos, a la provincia del Carchi, en la que esos préstamos alcanzan la suma de 81.602.760.000 sucres.

Las diferencias con los créditos conferidos por cooperativas de ahorro y crédito en provincias de la región oriental no resultan tan abismales frente a los que se dieron en otras provincias, como en el caso de operaciones de bancos privados. En Morona Santiago se otorgaron créditos por 30.800.000 sucres, durante el año de 1999; en Pastaza la cifra llegó a

129.675.000 sucres; en Sucumbíos, a 271.833.000 sucres; en Napo, a 285.285.000 sucres. No se registraron préstamos de cooperativas de ahorro y créditos sujetas al control de la Superintendencia, en Galápagos, Orellana y Zamora.

Las operaciones de crédito otorgadas por las cooperativas sujetas al control de la Superintendencia entre el 1 de abril al 30 de mayo del 2000, expresadas en dólares, llegan a un total de 12'432.143. De esa cifra, 3'813.844 corresponden a Pichincha; 2'069.266 fueron conferidas en Manabí; 1'484.521, en Tungurahua; 1'251.245, en Guayas. Frente a esos valores, la cifra llegó en Sucumbíos apenas a 360 dólares.

**Mutualistas.-** Las operaciones de crédito conferidas por el sistema mutualista entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 1999 llegaron a 235.890.646.000 sucres; de los cuales 62.162.255.000 se confirieron en Pichincha; 56.930.577.000, en Loja; 33.377.328.000, en Los Ríos. Cabe señalar que apenas en 12 de las 22 provincias del país funcionan mutualistas. En las provincias orientales no se registraron créditos del sistema mutualista. Tampoco había, durante 1999, operaciones de mutualistas, en Bolívar, Carchi, El Oro, Galápagos.

Las operaciones de crédito del sistema mutualista otorgadas entre 1 de abril y 31 de mayo del 2000, expresadas en dólares, llegan a 2.150.514. De esa cifra 891.175 corresponden a Pichincha; 603.419 a la provincia del Azuay. A notable distancia se encuentran Cotopaxi y Cañar, con 192.440 y 121.420, respectivamente.

**Financieras.-** Las operaciones crediticias de las financieras se contraen a nueve o diez provincias, según los meses. Pichincha y Guayas absorben más del 90% de los créditos que confieren las financieras. Alrededor de un 67% del valor de los créditos otorgados por las sociedades financieras se concentran en Pichincha, que en algunos meses, llega a obtener casi un 68% de los valores prestados. En Guayas se registran cifras del orden del 24% de los valores prestados por financieras. (Desde luego, cabe recordar que el monto total de préstamos conferidos por las financieras es unas ocho veces menor que los tramitados por los bancos privados).

Es justo también señalar que la mayor proporción de las captaciones de las financieras se registran en Pichincha, en donde se dan cifras superiores al 60% de aquéllas (en marzo del 2000, llegaron al 62,89% del total nacional); en Guayas las captaciones cifraban en torno al 30% de ese total. En todo caso, en cuanto a relación entre captaciones y colocaciones, la relación que se da entre esas dos provincias, resulta, en cierto modo, inversa a lo que ocurre en el caso de los bancos privados, como se verá más adelante.

A gran distancia están Tungurahua, con una participación que fluctúa entre el 5% y 6% del total de esos préstamos; y, luego, Imbabura, con valores que significan entre el 1,8% y el 2,3% del total de esos créditos. La participación del Azuay tiende a ser menor y supera apenas el 0,5%, sin llegar al 6%, al menos en diciembre del 99 y en marzo del 2000. Provin-

cias como Chimborazo, Cotopaxi, Carchi, tienen participaciones que oscilan entre el 0,2 y el 0,3%. Esmeraldas apenas alcanza el 0,01%.

**Captaciones y colocaciones de recursos financieros en bancos privados.-** Vale la pena tratar, enseguida, de dos rubros importantes y complementarios de operación de las entidades financieras: captaciones y colocaciones. Se hará, con respecto a estos rubros, específica referencia a la actuación de los bancos privados, y se tomarán como base cifras de fines del 99, y de fines del primer trimestre del 2.000.

Las captaciones corresponden a los valores que dichas entidades absorben a través de depósitos o entregas de diferente tipo que les hacen los clientes. Las colocaciones corresponden a los que ellas suministran a sus clientes, fundamentalmente mediante préstamos.

**Captaciones.-** En lo que concierne a captaciones de recursos monetarios alcanzadas por los bancos privados, cabe señalar que las que se obtuvieron, al 31 de diciembre de 1999, en la provincia del Guayas significaron el 34,44% de las producidas en el país; mientras en **Pichincha** tales bancos captaban el **44,71%** del total de depósitos y operaciones de ese orden efectuados en todo el Ecuador. Expresado en sucres, eso significaba absorción de recursos del público en una suma de 19.137.699 millones, en la provincia del Guayas; y en un monto de 25.613.059 millones de sucres, en la de Pichincha.

Frente a ello, en Zamora Chinchipe y en Pastaza se alcanzaba, en cada una de esas provincias, alrededor del 0,02% de las captaciones registradas en el país, en montos que giraban en torno a los 11.254 y 13.057 millones de sucres, en su orden. En Napo y Sucumbíos se llegaba al 0,05 de las captaciones; y en Bolívar al 0,10%.

En todo caso, sumadas las captaciones de Napo, Pastaza, Galápagos, Sucumbíos, Zamora Chinchipe, Morona Santiago, Bolívar, apenas se redondeaba cifras que significaban algo así como la mitad del 1% del total de captaciones (un **0,53%** del total).

**Colocaciones.-** Si se examina el rubro de colocaciones, es decir, de diferentes tipos de préstamo o suministro de dinero, la situación resultaba aún peor. Las siete provincias referidas en el párrafo anterior apenas recibían, en total, el **0,07%** de esos recursos.

Al expresar en sucres los montos de las colocaciones efectuadas para el 31 de diciembre de 1999, se tenía que en Pichincha y **Guayas** ellas llegaban a cifras de 35.735.621 y **50.106.616** millones de sucres, con porcentajes de participación del 38,12% y del **53,45%**, en ese orden.

En agobiante contraste, en Pastaza, las colocaciones llegaron a **326** millones de sucres; en Napo y Morona Santiago alcanzaron apenas a 3.347 y 3.795 millones, respectivamente; en Zamora Chinchipe, el monto total de las colocaciones se situaba en 4.367 millones de sucres.

La situación no mejoró para el 31 de marzo del 2000. Para esa fecha se había deteriorado aún más la participación de las provincias orientales, así como de otras que pueden considerarse pequeñas, de la serranía.

Por ejemplo, había bajado la participación en colocaciones bancarias de las provincias de Sucumbíos, Napo, Morona Santiago, en proporciones del orden de un 25% en relación con el año anterior. Había disminuido, también, la participación de Loja, Cotopaxi, Chimborazo, Carchi, Cañar y Bolívar.

Frente a ello, el total de colocaciones registradas en Pichincha había subido desde 35.753.621 millones de sucres hasta 42.053.092 millones de sucres. La del Guayas había ascendido desde 50.106.616 millones de sucres hasta **57.561.393** millones de sucres.

**Porcentajes de captación vs. por cientos de colocación de recursos.**- Cuando se comparan los porcentajes de participación de las diferentes provincias en las captaciones de recursos que en ellas realizan los bancos privados, se encuentra que sólo en dos el porcentaje de absorción de recursos es mayor que el que se registra en materia de colocaciones.

Eso sucede con las provincias del Guayas y de Los Ríos. A diciembre de 1999, Guayas presentaba una participación del 33,86%, en captaciones, y del 53,45% en colocaciones. En marzo, su participación en el primer rubro era del 34,44%; y, en el segundo, llegaba al 53,13%. En la provincia de Los Ríos, el porcentaje de participación en captaciones cifraba, al 31 de diciembre en 1,17%, en tanto que el porcentaje que obtenía en colocaciones llegaba al 1,84%, nivel que se mantenía para el 31 de marzo del 2000.

Para fines de mayo, el porcentaje de las colocaciones de bancos privados que se dan en la provincia del Guayas suben al 54,65% del total registrado en el país; y para el 30 de junio del 2000, esa proporción llega al **57,03%**, aunque su participación en captaciones había bajado al 32,72% .

**Una referencia comparativa, expresada en cifras absolutas.**- Al expresar, de modo comparativo, en cifras absolutas las proporciones a las que se refieren los párrafos anteriores, se encuentra, por ejemplo, que a fines de 1999, los bancos privados captaron en la provincia del Guayas 19'137.699 millones de sucres, y colocaron en ella **50'106.616** millones de sucres. En Los Ríos, las captaciones fueron de 659.371 millones de sucres, mientras las colocaciones llegaron a **1'724.325** millones de sucres.

En Manabí, la absorción de recursos llegó a 1'460.523 millones de sucres; las colocaciones alcanzaron los 2'293.053 millones, si bien los porcentajes fueron de 2,58 y 2,45% del total respectivo. En todas las demás provincias, los niveles de colocación de recursos fueron más bajos que los de captación. Por ejemplo, las que se produjeron en Pichincha llegaron al 44,71% del total, en tanto que las colocaciones significaron el 38,82%. En Azuay, las captaciones ci-

fraron en el 5.72% de las obtenidas en todo el país; pero las colocaciones sólo alcanzaron el 1.94%, tendencia que se repite desde hace largos meses; y, aún más, desde hace varios años.

Quizá ello lleva a pensar en que se trasladan recursos financieros de casi todas las provincias a la de Guayas, y, en medida más pequeña, a la de Los Ríos, en la que también ejercen influencia los grupos económicos dominantes que actúan en la primera.

El análisis de tal situación lleva a conclusiones realmente dolorosas cuando se examinan las diferencias entre porcentajes de captación y colocación que se registran en provincias menos desarrolladas.

En tal sentido, el porcentaje de participación en captaciones de Morona Santiago llega al 0.12%; pero en colocaciones es tan bajo que ni siquiera puede ser registrado como el 0.00%. En Napo, el nivel de captación llega al 0.05%; pero las colocaciones son tan bajas que asimismo no pueden registrarse ni con un 0.00%. Similar situación se da en Pastaza.

En Loja e Imbabura, las participaciones en captación de recursos por parte de los bancos privados son de 1.09% y 1.05% respectivamente, del total registrado en el país, *pero los porcentajes de colocación apenas llegan al 0.24 % y 0.23%*. En Cotopaxi, el porcentaje en captaciones llega al 0.42%; *pero en colocaciones sólo es del 0.09%*. En Chimborazo y Carchi, las relaciones son de 0.85% a 0.17%, y de 0.27% a 0.02%. En Cañar y Bolívar los porcentajes de participación en la absorción de recursos son del 1.02% y del 0.10%; *pero la cuota de colocaciones apenas llega al 0.01%*.

Para decirlo en cifras absolutas, cabe señalar, por ejemplo, que en Cañar se captaron, al 31 de marzo del 2000, 709.340 millones de sucres y se colocaron 13.118 millones; en Bolívar, se absorbieron 72.228 millones y se colocaron o prestaron 12.044 millones de sucres; en Sucumbíos, se absorbieron 36.811 millones y se colocaron 1.566 millones; en Pastaza, se captaron 13.052 millones, y se colocaron 407 millones; en Morona Santiago, se absorbieron 32.939 millones y se prestaron 247 millones de sucres.

En Cotopaxi se absorbieron 588.425 millones y se colocaron 99.833. Las relaciones en Chimborazo fueron de 588.426 millones a 180.091; en Carchi, de 188.191 a 24.436; y en Loja, de 754.912 a 264.811 millones de sucres.

Los antiguos calificarían una situación de esta naturaleza – sobre todo en lo concerniente a las provincias orientales, como “arrebatar bienes del altar mayor”, para decirlo con suavidad.

**La importancia de las cifras sobre movimientos financieros.**- Se ha dado especial énfasis a las cifras concernientes a movimiento de recursos financieros porque ella guarda directa relación con la circulación de éstos en el país, y, consecuentemente, con la posibilidad de generar mayor giro de mercaderías y servicios e incrementar la producción.

**Recaudaciones tributarias.**- La dispersión de los habitantes, el número de empresas, la intensidad y magnitud de movimientos financieros inciden, de modo acentuado, en una materia que tiene gran importancia para la aplicación del proyecto de Ley al que se refiere este documento: los ingresos tributarios que obtenga cada provincia.

Al examinar tal situación, se encuentra que, para el año 1998, el grupo de provincias fronterizas u otras altamente vulnerables al que se ha venido haciendo referencia en otros acápi-tes de este estudio, presenta muy bajos ingresos que, por otro lado, han disminuido, en comparación con los años precedentes.

Los datos que se enuncian en este capítulo, son tomados del estudio "Gobierno Central, Autonomías y Finanzas Provinciales", realizado para CORDES por el H. Diputado Economista Vicente Alborno Guarderas, y publicado en junio del 2000. Como ejemplo de la situación mencionada en los párrafos precedentes, cabe señalar que la provincia de Zamora Chinchipe obtuvo, en 1998, ingresos tributarios por 167 mil dólares, frente a 180 que registró en 1997.

Expresados, así mismo, los valores de ingreso tributario en dólares, Galápagos llegó a 217 mil, para 1998, Morona Santiago, a 329 mil; Pastaza consiguió 369 mil; Napo, 468 mil; Bolívar, 448 mil; Sucumbíos, 757 mil; Carchi, 1 millón 31 mil; y Cañar, 966 mil dólares. Frente a esas cifras, Pichincha alcanzó en 1998, 571.784 miles de dólares de ingresos tributarios, y, en 1997, 573.267 miles de dólares; y Guayas llegó, en los antedichos años, a 322.364 y 340.421 mil de dólares, respectivamente.

Las diferencias persisten aun al depurarse esas cifras, en forma que si la operación real de las unidades económicas se producía en otras provincias (no obstante que las oficinas de administración o coordinación estuvieran en Pichincha o Guayas u otra provincia), los ingresos se acreditarían a aquéllas en que se registraba esa operación efectiva.

Inclusive bajo esta forma de presentación, Pichincha obtuvo, en 1998, ingresos tributarios por 396.102 miles de dólares, y en 1997, 419.831 miles de dólares. Las cifras de recaudación tributaria para Guayas, en dichos dos años, fueron de 327.142 y 342.405 miles de dólares, en ese orden.

A gran distancia de Pichincha y Guayas les siguen, en ingresos tributarios, las provincias de: Azuay, con 34.641 miles de dólares; Tungurahua, con 13.094 miles de dólares; Manabí, que obtuvo 12.451 miles de dólares, como tales ingresos, en 1998.

Si se fija la atención en impuestos específicos, se encuentra que, en lo que concierne al Impuesto a la Renta, para 1998, Zamora Chinchipe consiguió ingresos por 121 miles de dólares, para 1998; en Galápagos se recaudaron 173 mil dólares; en Morona Santiago, 267 mil dólares; en Pastaza 283; en Bolívar, 310 mil; en Napo, 369 mil; y en Cañar, 405 mil dólares.

En cambio, en Pichincha se alcanzaron recaudaciones de 223.102 miles de dólares, en 1998, y de 212.188 miles en 1997. En Guayas, esos ingresos fueron, en los años antedichos, de 149.066 y 144.230 miles de dólares, respectivamente. Aún depuradas las cifras en forma de acreditar los valores correspondientes a las provincias en las que se produce la operación real, y restarlos de Pichincha, los valores que en ésta se registraron llegaron a 201.609 y 201.971 miles de dólares, en los años de 1998 y 1997, respectivamente., ocurriendo algo similar a lo anotado con el Impuesto al Valor Agregado Interno (IVA Interno).

En Zamora Chinchipe se obtuvieron, por tal concepto, 6 mil dólares, en 1998. En Morona Santiago, la cifra de recaudación alcanzó los 14 mil dólares; en Bolívar, los 17 mil dólares; en Pastaza, los 21 mil dólares; en Napo, los 28 mil; en Galápagos, los 16 mil, y en Cañar los 51 mil dólares.

Las recaudaciones brutas obtenidas en Pichincha fueron de 262.658 y 250.063 miles de dólares, en su orden, para los años de 1997 y 1998. En Guayas, los valores llegaron a 118.303 y 105.049 miles de dólares, respectivamente, en dichos años.

Mucho menores son las recaudaciones de las provincias que les siguen en esos ingresos: 15.223, 4.849, 2.076, 200 miles de dólares, en Azuay, Tungurahua, Manabí e Imbabura, en ese orden.

Aun depuradas las cifras de recaudación de IVA Interno, para acreditarlas a las provincias en las que efectivamente se registran, Pichincha presentó 108.470 y 106.843 miles de dólares, en 1998 y 1997, respectivamente. En Guayas, los valores fueron de 122.434 y 107.230, para los años antedichos.

En el Impuesto a los Consumos Especiales Interno (ICE Interno), en 1998, virtualmente no presentaron recaudaciones las provincias de Zamora Chinchipe, Sucumbíos, Pastaza, Napo, Morona Santiago, Tampoco, las de Galápagos, Carchi y Cañar. En cambio, los ingresos por tal concepto llegaron, en 1998, a 60.551 miles de dólares, en la provincia de Pichincha; y a 31.801, en la de Guayas.

Asimismo, a mucha distancia de las dos, vienen luego: Azuay, con 2.334 miles de dólares; Tungurahua, con 881 mil dólares; Manabí, con 670 mil dólares. Después, y también con considerable diferencia, están las recaudaciones de El Oro, Los Ríos, Loja, Imbabura, que alcanzan 43, 37, 36 y 34 mil dólares, en su orden. Bastante más abajo, aparecen Bolívar, con 3 mil dólares, Esmeraldas y Chimborazo, con mil dólares cada una.

Contrastes similares se dan, en el Impuesto a los Vehículos Motorizados. En 1998 se recaudaron, en Pichincha 13.010 miles de dólares, por tal concepto, mientras en Guayas se llegaba a los 11.536 miles de dólares. Pero, en el Azuay, la cifra bajó a 1.582 miles de dólares; y en Manabí, El Oro, Tungurahua, Imbabura, los valores recaudados fueron 990, 803, 759 y 706 miles de dólares, en su orden.

Los ingresos por el referido impuesto bajaron a 502, 474, 470 y 460 miles de dólares en Loja, Chimborazo, Cañar y Los Ríos, respectivamente. Fueron de apenas 376 y 353 miles de dólares, en Cotopaxi y Carchi. En Napo, Pastaza, Zamora Chinchipe y Morona Santiago, tan solo llegaron a 62, 45, 33 y 26 miles de dólares, en su orden.

En otros tributos menores, multas e intereses tributarios, se recaudaron, en 1998, 12.463 y 11.658 miles de dólares, en Pichincha y Guayas.

A mucha distancia, las recaudaciones en Azuay, Manabí y Tungurahua llegaron, en ese año, a 1.324, 763 y 707 miles de dólares, en su orden. Apenas fueron de 341, 210 y 210 miles de dólares, en Loja, Cotopaxi y El Oro, que les siguen.

**Ingresos tributarios per cápita.**- Los contrastes son también muy notorios en lo que respecta a ingresos tributarios per cápita. En Zamora Chinchipe, la cifra alcanza apenas a 1,71 dólares para el año de 1998; en Morona Santiago, el valor asciende a 2,42 dólares, y en Napo, llega a 2,17; cifra en 2,48, en Bolívar, y en 2,79 dólares, en Los Ríos. En Cañar, ese valor gira en torno a los 4, dólares; sube a 4,76 en Chimborazo y a 5,59 dólares en Loja, mientras en Carchi llega a 5,60.

Frente a lo dicho, las cifras de Pichincha y Guayas son de 168,35 y 99,84 dólares per cápita en dicho año. No deja de llamar la atención que las recaudaciones registradas en la provincia de El Oro lleguen apenas a 6,62 dólares per cápita, mientras en Imbabura, Galápagos y Cotopaxi se encuentran en 23,32 dólares, 14,04 o 7,79 dólares per cápita. O que en la provincia de Los Ríos las recaudaciones rocen los 2,90 dólares per cápita, bastante por debajo de lo conseguido en Pastaza, Sucumbíos, Napo, Loja, Galápagos, Cotopaxi o Chimborazo. Aquellas cifras no guardan relación con las de porcentajes de pobreza y miseria de la población de tales provincias o el número de empresas que en ellas operan.

Según las cifras sobre tributación interna que se enuncia en la publicación “Descentralización y Desarrollo” efectuada por la Cámara de Comercio de Quito, para fines de 1999, los contrastes son aún más acentuados. Por ejemplo, en el cuadro constante en la página 25 (cuadro número 5), referido también al año 1998, y que escolumnia\* la tributación interna per cápita, con relación a un número mayor de tributos, y valores expresados en sucres, se señala que en Pichincha esa cifra llegaría a 1'310.213 sucres; mientras en Guayas, alcanzaría a 5130321; es decir, bastante menos de la mitad del valor atendido antes dicho.

Luego, se enuncia, Azuay con 305.360 de tributación individual per cápita; Tungurahua con 160.543 sucres. Muy por debajo se presentan enseguida Galápagos con 71.498, Manabí con 48.957; Imbabura, que llega a 48.782 sucres. Los Ríos tendría un per cápita tributario de 14.050 sucres, muy inferior a Pastaza, que llega a 33.206; o a Cotopaxi (26.472) o a Chimborazo (22.052), o también a Sucumbíos (29.533), o a Napo (28.336 sucres). Desde luego,

las provincias orientales de Morona Santiago, apenas presentan una tributación per cápita de 12.812 y 9.054, respectivamente. La provincia de Bolívar tan sólo llega a 13.385.

**Transferencias del Gobierno Central a los Concejos Municipales y Consejos Provinciales.**- En cuanto a transferencias de la Administración Central a Municipalidades y Consejos Provinciales, se puede apreciar un tratamiento especialmente favorable para determinados organismos de la Costa.

En materia de traslado de recursos a municipalidades, después de las de Guayas (57.889 miles de dólares) y las de Pichincha (47.914), las que mayores cantidades reciben son las de Manabí y Los Ríos (24.734 y 14.071 miles de dólares, respectivamente). Vienen luego, Azuay, con 13.046 y El Oro, con 12.379 miles de dólares.

En contraste con ello, los valores que reciben, en total, para el año de 1998, las municipalidades de las provincias de Galápagos, Pastaza, Zamora Chinchipe, Sucumbíos, Napo son de 1.393, 2.206, 3.663, 4.196 y 4.985 miles de dólares, respectivamente.

En lo que concierne a transferencia para los consejos provinciales, para 1998, el de Guayas recibe 20.352 miles de dólares y el de Pichincha 15.970. Manabí alcanza 12.028 miles de dólares, El Oro, 5.478 y Los Ríos 5.344 miles de dólares. Al del Azuay se le asignan 4.960 miles de dólares, al de Esmeraldas, 4.767 y al de Chimborazo 4.689, mientras al de Loja se trasladan 4.132 y al de Tungurahua, 4.054 miles de dólares.

Los valores asignados a consejos provinciales orientales son discretos: 2.792, 2.686, 2.625 miles de dólares a Morona Santiago, Pastaza, Zamora Chinchipe; y 2.803 y 3.625 miles de dólares a Sucumbíos y Napo. Vale la pena mencionar, a ese respecto, que Cañar y Carchi recibieron 2.462 y 2.459 miles de dólares; y, que Cotopaxi, Imbabura y Bolívar obtuvieron 3.334, 3.253 y 2.824 miles de dólares, en su orden.

**Aún más inquietantes contrastes.**- Cuando se examinan los contrastes que se dan en asignación de recursos, en captaciones de recursos monetarios y colocaciones de ellos, en porcentajes y volúmenes de recaudación de impuestos, entre las provincias con mayor y menor desarrollo, se llega a conclusiones que implican preocupación. Pero, cuando se consideran algunos datos, que llevan a pensar en tendencias a la evasión de impuestos o a la extracción de recursos del país, aquélla se acentúa y da margen, a veces, a un inevitable conato de indignación.

Y al comparar, por ejemplo, los porcentajes a los que llega, a nivel provincial, la recaudación del Impuesto a la Circulación de Capitales (ICC), que da una idea de la participación de los grupos más dinámicos de la población provincial en las actividades económicas, con los porcentajes sumados de recaudación de los impuestos a la Renta y al Valor Agregado, se encuentran ciertas diferencias que pueden producir tal reacción.

Como lo señala el diputado Vicente Albormoz, en la página 29 (Anexo 1), de la publicación "Gobierno Central, Autonomías y Finanzas Provinciales", mientras en Pastaza, Zamora Chinchipe y Morona Santiago la diferencia en porcentajes de recaudación de los tributos ya señalados es del 0,1% (con mayor proporción para el ICC); o en Sucumbíos, Napo, Galápagos, Bolívar, tal disparidad llega al 0,2%; *en Guayas la discrepancia entre porcentajes de la recaudación provincial del ICC frente al total obtenido en el país, con la de iguales porcentajes de los impuestos a la Renta y al Valor Agregado, alcanza al 4% (32,3 frente a 28,3%); en Manabí es del 2,9%; en el Oro, del 2,4%; y en Los Ríos, es del 1,6%.*

Las cuatro provincias mencionadas en la parte final del párrafo precedente son aquéllas en las que mayor diferencia se produce en los porcentajes de recaudación de los tributos referidos. Las que figuran en la primera parte de ese párrafo son las que presentan menos disparidad.

**Inversiones suntuarias fuera del país.**- Similar preocupación producen las referencias que en los diarios "El Comercio" y "Hoy", ediciones de principios de julio del 2000, aludían a las inversiones que se han realizado en el exterior con recursos privados de algunos ecuatorianos.

Esas inversiones, seguramente han sido efectuadas por integrantes del grupo más rico de la población del país, que no llega a un tres por ciento (3%) de los habitantes de éste, los cuales se apoderan del alrededor de un 44% del PIB nacional; o, en todo caso al 20% de mayores ingresos, que capta el 73,5% de la riqueza total del país; pero, sin duda no por el 20% más pobre de esa población, que, a duras penas, accede al 2% del Producto Interno Bruto.

Según los diarios antes mencionados, "Los cálculos más conservadores hablan de que en los últimos 15 meses fugaron al exterior al menos 2.300 millones de dólares" (El Comercio, 2 de julio del 2000, pág. A4, editorial principal, "La R.M.I es propiedad pública, no privada").

O bien, "En los últimos 4 años, las inversiones de ecuatorianos en Miami alcanzaron los 20, 5 millones de dólares"... "Cuatro ecuatorianos invertirán en el condominio 'Murano': sus departamentos cuestan entre 300 mil y 2,5 millones de dólares"... "Dos departamentos del Ocean Two están en poder de ecuatorianos. Los precios oscilan entre 400 mil y 800 mil dólares" (Diario Hoy, domingo 2 de julio del 2000, pág. 5 A "Nivel de plusvalía en Miami atrae inversiones ecuatorianas"). Y habría que agregar que lo dicho alude a los precios en bruto de esos departamentos, sin considerar muebles, menaje, accesorios, y otros lujos, entre ellos vehículos y afiliación a clubes exclusivos.

## CONCLUSIONES

A manera de conclusiones del precedente análisis comparativo de la realidad de las provincias del país, vale la pena, para hacer referencia a situaciones actuales, aludir concretamente a ciertos aspectos –positivos o negativos– del proyecto de "Ley para el fortalecimiento fi-

nanciero de los gobiernos seccionales autónomos, del régimen seccional dependiente y de otras entidades autónomas”.

**Transferencia automática de recursos.**- Desde el punto de vista conceptual, el contenido de la Ley propuesta tiene sentido y razón de ser, en cuanto apunta a procurar una efectiva descentralización económica mediante el suministro de los recursos suficientes, de manera “inmediata y simultánea” -como se enfatiza en varios de sus artículos,- a los Consejos Provinciales y Municipales, entre otros organismos, entidades y dependencias públicas del nivel local y provincial, que ahora deben pasar por un enredado proceso de acreditación de los valores para ellos asignados en el presupuesto general de Estado.

La intención de garantizar la transferencia oportuna de recursos para las entidades seccionales, provinciales y regionales, es un criterio que no solo debe ser compartido y respaldado, sino aplaudido, como lo señalara el señor doctor Pedro Fernández de Córdova Alvarez, ex Alcalde de Cuenca.

Sin embargo, cabe anotar que un requerimiento de que se lo haga dentro del plazo de las veinticuatro horas siguientes a la acreditación de los valores a la administración central, podría inducir a la generación, en ésta, de puestos o egresos innecesarios con la explicación de atender la exigencia antedicha en días de feriado. Realmente, no parece necesario mantener esa exigencia puntual.

**Retención, en las provincias, de altos porcentajes de tributos recaudados en cada una de ellas.**- En cuanto a la retención, en cada una de las provincias, de los valores que se recauden por concepto de determinados tributos que se cobran en razón de hechos generadores suscitados en la circunscripción respectiva, el poner en efecto un enunciado de hacer objeto de ella a un porcentaje desproporcionado, establecido sin adecuados análisis previos, podría agravar terriblemente las desigualdades entre provincias de mayor y menor desarrollo relativo, lo cual resulta contrario a todo principio de solidaridad social y nacional.

Eso dificultaría y aún imposibilitaría la aceleración del desarrollo de provincias pequeñas o marginales y, adicionalmente, podría debilitar la presencia nacional en sectores vulnerables, especialmente los fronterizos, y afectar la proyección e inclusive el mantenimiento del ser nacional, de la integridad y subsistencia del Ecuador como nación soberana. El resultado sería totalmente contrario al que se ha enunciado como propósito del Proyecto de Ley.

Las cifras que se han citado en párrafos precedentes llevan a esa conclusión. Situaciones actuales, como la aplicación del “Plan Colombia”, para controlar el cultivo y producción de coca, que acentuarán cierto tipo de presiones en nuestra zona fronteriza nor-oriental, agravan la situación.

Para descartar apreciaciones de que este planteamiento corresponda a orientaciones políticas internas, vale la pena hacer referencia a importantes enunciados teóricos que ha formulado, hace muy poco, una distinguida académica española. La doctora Eloísa del Pino, Investigadora Permanente del Departamento de Gobierno y Administración Pública del Instituto Ortega y Gasset, y catedrática de Ciencia Política y de Administración, expresaba:

.. “ En un Estado con pocos recursos o que vive en la escasez, el proceso de descentralización significaría el reparto de recursos. A esto también está vinculada la idea de solidaridad entre territorios, entre pueblos. Está bien iniciar un proceso de descentralización; pero siempre teniendo en cuenta que este proceso se realiza en un marco muchísimo más amplio, que implicaría un pacto de Estado, y la idea de que el proceso de descentralización no puede, de ninguna manera, suponer que van a incrementarse las desigualdades, no solamente entre los ciudadanos del territorio ecuatoriano, sino de los distintos territorios autónomos o con autonomía”. Y añadía, “...habría que pensar en mecanismos de descentralización, pero que incorporen los mecanismos que permitan lograr la solidaridad o el equilibrio y la compensación”. Al concluir su intervención manifestaba: “... El papel del Estado está definido en torno al conflicto de equidad. El Estado es quien garantiza la equidad social, territorial, lo que no puede alterar de ninguna manera el proceso de descentralización. La idea de la desigualdad y la idea de que algunos territorios, por su posición privilegiada, tengan un grado de desarrollo más elevado y tengan mayores oportunidades, es un elemento que el Estado tiene la obligación de considerar. No puede haber descentralización con inequidad”. (Ver, diario “El Comercio”, domingo 2 de julio del 2000, página C 6, “Equidad, condición para descentralizar”).

En suma, resulta explicable que se aspire a que el mayor porcentaje posible de las recaudaciones tributarias que se produzcan en una provincia, queden en ella, pero dentro de un marco de consideración de necesidades del país en general, de aplicación de principios de solidaridad social y nacional.

Pero ese porcentaje no puede fijarse en forma apriorística: es imprescindible considerar los egresos que son indispensables para configurar un fondo confiable y suficiente destinado a la atención de necesidades básicas de la nación como tal: seguridad externa e interna; relaciones exteriores; compromisos internacionales, entre ellos pago de la deuda externa, en los términos de una negociación global, equitativa y realista.

Y también han de tenerse en cuenta los requerimientos necesarios para atender a básicas exigencias de solidaridad nacional: traslado de recursos a provincias o cantones ubicados en áreas fronterizas o especialmente vulnerables, que en ningún modo pueden auto financiar los egresos ineludibles que han de hacerse en la circunscripción respectiva, sino cuentan con la ayuda proveniente del resto del país.

Eso es más necesario aún, si se considera que esas zonas tienden a soportar conflictos que suelen afectar, a la postre, a toda la comunidad nacional, al país, como tal: migraciones de países vecinos, ante contingencias que se producen en éstos (conflictos internos, guerra de guerrillas, erradicación de cierto tipo de cultivos –el Plan Colombia- persecuciones); o que en ellas hay que efectuar obras imprescindibles para su real incorporación a los procesos productivos, económicos, sociales y culturales del país; o para mantener ecosistemas cuya pervivencia interesa al país y al mundo, y que tienden a ser afectados por la explotación de recursos como los hidrocarbúricos, de los cuales proviene parte sustancial de los ingresos del Estado; recursos que, por su naturaleza no son renovables, ni, por ende, perdurables.

De otro lado, resultará imprescindible configurar un procedimiento que permita que, para la utilización de los ingresos tributarios retenidos en cada provincia o de los asignados a ella, se busque la atención equitativa de los sectores más pobres, de tal manera que se atienda, en modo proporcionado, a las áreas urbanas y a las rurales, como también a diversos cantones o parroquias que se encuentran en mucho más grave situación de pobreza, e inclusive de miseria, que los demás de una circunscripción provincial.

Sólo sobre la base de informaciones precisas y circunstanciadas en relación con esos aspectos podría pensarse en un señalamiento razonable de porcentajes de ingresos tributarios a retenerse en cada provincia, así como en una equitativa distribución interprovincial de esos recursos.

De otro modo, podría generarse presiones que terminarían por desarticular una racional distribución de los recursos del país. Piénsese, por ejemplo, en lo que ocurriría si se planteara la retención de porcentaje desproporcionados de las rentas petroleras en beneficio de los sectores en los que se encuentran los pozos del hidrocarburo.

O en episodios como la retención de un avión de TAME en un cantón oriental que se queja de abandono, según reseñaba la prensa nacional de 23 de julio del 2000 y días siguientes. Con la circunstancia adicional a que a esa queja y a la referida actuación se sumaron todos los cantones de la provincia respectiva.

**Traslado de competencias.**- En lo que se refiere a transferencia de “competencias y capacidad”, a ... “todas las instituciones, entidades, órganos u organismos dependientes de la Función Ejecutiva y demás entidades y organismos, autónomos o no, de las respectivas provincias y/o regiones, así como los organismos de control y demás instituciones del Estado”..., -como se dice en el Art. 3 del citado Proyecto,- los cuales pasarán a ser “titulares obligatorios, en el ámbito provincial, de las mismas competencias y capacidad de los órganos e instituciones centrales de las cuales dependen”... existe una desproporción que llega a la exageración, como ya habrá podido advertirse al analizar los datos enunciados en acápi-tes precedentes.

Del examen concerniente a las actividades que resulta indispensable potenciar en cada provincia se desprenderá, sin duda, que resultaría muy importante establecer, no sólo a nivel provincial, sino, en muchos casos, a nivel cantonal, en zonas dotadas de muchos recursos y notables perspectivas de producción, oficinas operativas provistas de facultades que les permitan impulsar procesos productivos concretos.

Pero, asimismo de ese análisis, se concluirá, sin duda, que no resulta acertado el planteamiento de establecer, en cada provincia, células autónomas de organismos como los de control, porque en ellos deben primar criterios únicos, uniformes, como los que existen actualmente y que no nacen únicamente de la Ley, sino de Resoluciones e Instructivos que son dictados por la autoridad central respectiva, de acuerdo con las circunstancias de tiempo y del tema sobre el que versan, para efectos de un control orgánico y técnicamente establecido, ajeno a consideraciones de orden particular y localista.

Es cierto que, dentro de la Superintendencia de Bancos no hay sino tres Intendencias Regionales, (las de Guayaquil, Cuenca y Portoviejo) y que en la de Compañías hay seis, porque no amerita la existencia de otras; pero, aún de mantenerse ese número, no se justificaría la automática conversión de cada una de ellas en feudos aparte, con todas las competencias y capacidades de las Superintendencias respectivas; es decir, dotados del poder de hacer cuanto éstas efectúan, desde elaborar su presupuesto propio y determinar su planta de personal, con orgánico funcional y todo, hasta dictar Resoluciones y trazar normativas.

Eso, dada la autonomía que se les otorgaría a esas unidades haría que ellas puedan incurrir en la propuesta y práctica de formas y criterios de control diferentes, que sembrarían el caos y, hasta, probablemente, la arbitrariedad, conforme lo ponía de relieve el ex Alcalde de Cuenca y ex diputado azuayo Pedro Fernández de Córdova Alvarez.

Es menester, tomar en cuenta, también, a propósito de la referencia hecha a las Superintendencias, que las compañías –financieras o mercantiles- u otras entidades sujetas a su control, cuentan con una oficina matriz, unas sucursales y agencias, ubicadas en diferentes ciudades del país, y que, si para ellas se fija un marco de acción uniforme, lo menos que puede esperarse de la entidad de control es, también, una uniformidad de procedimientos y enfoques.

Además, los exámenes y auditorías que se practican en las instituciones del sistema financiero toman en consideración los resultados globalizados y centralizados de todas las operaciones de la entidad, que se reportan a la dicha matriz, con el racional propósito de contar con una visión general de sus actividades, miradas en su integridad, para permitir, al mismo tiempo, una visión igualmente global del sistema financiero del país, lo cual corre el riesgo, si no de perderse, al menos de diluirse en enfoques parciales y, es de temer, que hasta intresadamente deformados. Situaciones similares se dan respecto a los datos correspondientes a la Superintendencia de Compañías.

En conclusión, tal como se halla concebido y redactado el Art. 3 del mentado Proyecto, no es, en modo alguno, conveniente para la actividad de control de las instituciones que, como la Superintendencia de Bancos o la de Compañías, demandan de una política general en cuanto a su gestión y administración.

**Imperativo básico: racionalizar el objetivo de la Ley en el marco de una visión nacional integral.**- Como se señaló en los párrafos iniciales de este documento, el objetivo que debería buscar la ley en análisis tendría que ser, en definitiva, lograr un desarrollo equilibrado y armónico de todo el país y sus diferentes circunscripciones; alcanzar que los pobladores de todos los lugares de la Patria pueda aspirar a una equitativa mejora de sus niveles de vida; y, al mismo tiempo, afirmar y robustecer el ser nacional; proyectar, con mayor eficacia, al Ecuador como una Nación sólida y firme.

Y no pretender, con propósitos electoreros o partidistas, desproporcionados beneficios para ciudades o sectores en los que se concentra la recaudación de tributos por muchas actividades que, en el último término, se originan en diferentes zonas del país, sin tener en cuenta para ello, con objetiva y clara consideración las necesidades del país como tal, de la nación como una realidad a la que hay que dar solidez y trascendencia, por sobre intereses coyunturales.

En el presente trabajo, se han resaltado numerosas cifras concernientes a las provincias de Guayas y Pichincha, y, a veces a las ciudades de Guayaquil y Quito, en contraste con las que corresponden a otras de la Patria No existe ánimo negativo alguno frente a aquéllas, que han sido siempre centros esenciales de la formación de la nacionalidad ecuatoriana. Pero parece importante que los legisladores, autoridades, intelectuales de esas provincias y ciudades (personas que con frecuencia mantienen una posición de dirigencia nacional) las tomen en cuenta, para reafirmar el rol que ellas tienen que desempeñar permanentemente en la tarea esencial de afirmación y robustecimiento de la nacionalidad ecuatoriana como tal, por sobre intereses lugareños o regionales, económicos, administrativos o políticos.



---

## ASPECTOS JURÍDICOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE UN PROCESO AUTONÓMICO EN EL ECUADOR

*Ab. Joffre Campaña M.*

*• Máster en Ciencias Jurídicas por la Universidad de Navarra • Profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad Espíritu Santo de Guayaquil.*

**SUMARIO:** *Introducción. Sobre la Facultad Legislativa. Sobre la Estructuración de la Nueva Función Pública. Sobre las vías de acceso a la autonomía.*

Como es sabido, el Presidente de la República ha enviado al Congreso Nacional el texto de una pregunta que se haría a los ecuatorianos para que decidan sobre el establecimiento de un nuevo sistema jurídico-administrativo, a través del reconocimiento del derecho de los ciudadanos residentes en las provincias para decidir en Consulta Popular, asumir autonomía.

Una primera cuestión que aparece de manifiesto es si de conformidad con el art. 283 de la Constitución, el Congreso Nacional debe conocer y aprobar el texto de la Consulta Popular, la que de resultar aprobada se incorporaría directamente a la Carta Fundamental o si por el contrario, lo que el Congreso debe aprobar es la urgencia del tema para que proceda la consulta.

El artículo 283 señala que *“El Presidente de la República, en los casos de urgencia, calificados con el voto de la mayoría de los integrantes, podrá someter a consulta popular la aprobación de reformas constitucionales... En los demás casos, la consulta procederá cuando el Congreso Nacional no haya conocido, aprobado o negado las reformas en el término de 120 días contados a partir del vencimiento del plazo de un año, referido en el artículo anterior. En ambos se pondrán en consideración del electorado textos concretos de reforma constitucional, que, de ser aprobados, se incorporarán inmediatamente a la Constitución.”* A más propio texto del citado art. 283, “en los casos de urgencia”, parecería que debe obviarse a nivel del Congreso la discusión del texto en razón de que son los propios ciudadanos quienes se encuentran en la obligación de analizar la conveniencia de la reforma propuesta por el Presidente de la República, sin que previamente el Congreso analice y apruebe. Lo contrario significaría aceptar que el Congreso previamente debe aprobar lo que los ciudadanos deben decidir, lo que parecería contradecir la naturaleza misma de la Consulta, que constituye una de las máximas expresiones de la democracia.

Sin embargo, la circunstancia de que el resultado favorable de la Consulta implique que el texto consultado se incorpore inmediatamente a la Constitución parecería introducir un elemento que debe ser necesariamente considerado a efectos de viabilizar una reforma que en determinadas circunstancias podría ser política y jurídicamente fundamental. Piénsese por ejemplo

en lo que ocurriría si el Presidente plantea al Congreso Nacional la calificación de urgencia de una determinada materia, tal como la reestructuración de los Órganos de la Función Pública. Es evidente que bajo este concepto podrían prepararse textos de lo más variopintos, lo cual podría producir efectos incluso reñidos con importantes garantías constitucionales.

Por ello nos inclinamos a pensar que efectivamente el Congreso Nacional debe poder analizar la urgencia de la Consulta bajo la luz del texto que se plantea, pero únicamente para determinar si de conformidad con el texto el asunto es realmente urgente dada la situación política, jurídica y económica que en un determinado momento histórico atraviesa el país. Lo que el Congreso no podría, a nuestro juicio, es modificar el texto planteado o negar la urgencia únicamente por consideraciones exclusivamente de orden político.

Si el Congreso Nacional decidiera negar la viabilidad de la consulta, deberá preceder a esta negativa una resolución debidamente motivada, la cual no podría sustentarse en conceptos jurídicos indeterminados. La obligatoriedad de la motivación viene dada por la garantía consagrada en el art. 24, num. 13 de la Constitución, plenamente aplicable al caso que nos ocupa. Es interesante notar que para la calificación de la urgencia se requiere el voto de la mayoría de los integrantes del Congreso Nacional, en contraste con el voto requerido por la reforma de la Constitución, que según el procedimiento normal o para casos no urgentes, es de las 2/3 partes.

Analizada brevemente la viabilidad de la consulta bajo la modalidad de urgencia, conviene ahora detenernos en la transformación que con la pregunta enviada al Congreso Nacional se persigue. Uno de los principales derechos de los ciudadanos en cualquier país del mundo es el de decidir la forma como estructurar política y jurídicamente sus instituciones. De allí que el reconocimiento a los ciudadanos residentes en las provincias para decidir en Consulta Popular asumir autonomía, constituye el reconocimiento de un derecho preexistente que puede tomar viable en la práctica la posibilidad de un Estado distinto en el cual sin cambiar la clásica división de poderes simplemente se acerquen determinadas instituciones a los actores de la gran obra que constituye la vida en sociedad.

Nota esencial del texto a consultarse constituye la posibilidad de asumir autonomía. Tal vez la expresión no sea la más acertada, no obstante parece claro que la idea que subyace bajo tal concepto es la de lograr que el Estado se organice a través de la máxima forma de descentralización, esto es, la política, lo que implica, tal como lo señala el texto de la Consulta, la posibilidad de que las Provincias o grupos de provincias organicen su propio gobierno y administración, legislen, planifiquen, controlen y ejecuten obras de desarrollo en el ámbito de las competencias que asuman y les sean transferidas acorde a lo que dispone el artículo 226 de la Constitución.

Como se observa, existen dos aspectos fundamentales que, de aprobarse la consulta, caracterizarían a este nuevo Estado. El primero, la facultad legislativa, que es mucho más que la

simple regulación que hoy en día están facultados a dictar los Municipios; la segunda, la posibilidad de organizar su gobierno y administración, lo cual implica la potestad de decidir los Organos administrativos que funcionarán en la Provincia autónoma.

### **Sobre la facultad legislativa**

El esquema posibilita la transferencia de la titularidad de competencias de forma definitiva del Estado central<sup>1</sup> hacia las Provincias autónomas. Transferida la competencia, el Consejo Provincial o el Máximo Organismo que se estructure, podrá tener amplísimas atribuciones para regular, ejecutar y controlar determinadas materias. Por supuesto, la determinación del ámbito de transferencias a cederse constituye sin duda uno de los aspectos más importantes que deberán dilucidarse.

En efecto, sobre una determinada materia es posible distinguir una serie de facultades o campos de acción. Así, se legisla sobre una materia, se la financia, administra y controla. Imaginemos las competencias sobre turismo y pensemos en la transferencia total de la competencia sobre esta materia a las Provincias. Ello traería como consecuencia que cada una de las Provincias autónomas dicten su propia ley sobre turismo, la que incluirá probablemente los Organos encargados de la administración y gestión de la competencia, así como del control de los recursos. El financiamiento de la competencia provendría del Estado, en función de los rubros que actualmente se destinan para tal fin en cada provincia, más un agregado que permita el establecimiento del autogobierno. Cada Provincia estaría en facultad de determinar cómo quiere administrar una competencia, lo que bien pudiera convertirse en fuente importantísima de recursos sobre los cuales ya el Estado no tendría injerencia.

Es posible que una transferencia así absoluta de las competencias no genere ninguna dificultad insuperable. Sin embargo, existen aspectos cruciales con implicaciones jurídicas de especial trascendencia. Así, cuál es el efecto de la ley dictada por el Gobierno Provincial frente a las leyes actualmente en vigencia y frente a las leyes que dicte en lo posterior el Estado. Cuáles son los principios de jerarquía a aplicarse, cuáles las reglas de interpretación en consideración a que tendremos además Estatutos de autonomía. Como puede observarse, el tema es sumamente complejo y en la medida en que la Ley Orgánica que deberá dictarse para viabilizar el avance del proceso contemple estos aspectos, podrá allanarse el camino hacia una efectiva implantación del sistema.

El sistema jurídico actualmente vigente tendrá sustanciales cambios, especialmente en cuanto al entendimiento de que la jerarquía normativa tendrá ahora nuevos elementos que considerar. Se prevé que la Pirámide Kelseniana se nutra con nuevos segmentos, esta vez, verticales.

A estos aspectos de orden exclusivamente jurídico, debe sumarse que necesariamente se pro-

ducirá un incremento del personal que nutre la administración pública autonómica, lo que podrá traducirse en un incremento del gasto público. En este caso será de desear que el personal al servicio del Estado central sea traspasado al servicio de las Provincias. Sin embargo, ello implica prever la posible movilidad de los funcionarios aún contra su voluntad, lo que podría estar reñido con la Constitución. La Ley que se dicte deberá considerar también estos asuntos que por pequeños que parezcan podrían en la práctica entorpecer el proceso. Por supuesto, y en relación con la administración de los recursos, la Provincia, dado que está en condiciones de administrar absolutamente la competencia decidirá las formas de gestión y de control de la gestión y de los recursos. Pero, siendo evidente que la Provincia recibirá fondos del Estado central<sup>2</sup>, parecería razonable que éste se reserve la posibilidad de controlar el destino de tales recursos, lo que abonaría a favor del mantenimiento de una Contraloría de orden nacional, sin perjuicio de que cada Provincia establezca sus propios niveles de control.

Debido a que el financiamiento que el Estado deberá entregar a cada Provincia no tendrá un destino específico, las Provincias deberán estructurarse y administrarse de tal manera que esa asignación sea eficientemente utilizada, lo que constituirá un beneficio palpable por la ciudadanía, la que entonces podrá rendir cuentas al gobierno local por la atención dedicada, a cada una de las competencias que asuma.

Por supuesto, las implicaciones que del ejercicio de una competencia en la forma planteada pueden derivarse son múltiples. Basta para ello considerar que difícilmente pueden establecerse límites definidos al ejercicio de una competencia. Así, es fácil suponer que bajo el argumento de que se legisla sobre la materia turismo, una Provincia podría otorgar beneficios de diverso orden a las empresas que se establezcan en un determinado territorio, así como otorgar subvenciones o ayudas, lo que podría incidir en políticas macroeconómicas que son competencias propias del Estado central, o incidir en las competencias propias de los Municipios, tales como las del uso de suelos. Es posible imaginar que aún cuando se efectúen transferencias absolutas sobre determinadas competencias, existirán diversos conflictos de competencia entre el Estado y las provincias y entre éstas y los Municipios.

Incluso el asunto se complica más si se contempla la posibilidad de que existan competencias concurrentes. Así por ejemplo, en materia de carreteras, es indudable que difícilmente pueda existir un traspaso de la competencia de manera absoluta a las Provincias, lo que implica que sobre una misma materia será posible la legislación tanto del Estado cuanto de las Provincias. Determinar cuál sea el ámbito exclusivo de cada una no es sencillo. Pero además, la posibilidad de que las competencias propias de los Municipios puedan estar reñidas con la legislación estatal y con la provincial exige una especial atención a la forma que se prevea para resolver estos conflictos. Lo mismo ocurre con materias tales como costas, educación o telecomunicaciones. Como se puede apreciar, nos enfrentamos a un enmarañado jurídico cuya simplificación parece poco probable en los primeros tiempos.

Como todo en las ciencias jurídicas, no existen soluciones mágicas para estos conflictos, lo cual obliga a considerar dos aspectos cruciales para el funcionamiento del régimen que podría instaurarse. El primero de ellos, la forma cómo el ordenamiento plantee la resolución de los conflictos de competencia, lo que incluye la determinación del Órgano apropiado para resolverlos. El segundo, la necesidad de establecer mecanismos de coordinación y cooperación entre las Provincias y el Estado y entre las Provincias y los Municipios. En definitiva, habrá que encontrar el modo de actuar con coordinación, lo que constituye un aspecto de singular beneficio para la gestión pública, ya que de lo contrario será un tercero quien decida la forma como deberán ejercitarse tales competencias, lo que implica contar con un organismo de prestigio que pueda dilucidar tales aspectos<sup>1</sup>.

Sobre este tema es muy importante efectuar varias reflexiones:

En los países en los cuales funcionan sistemas similares, ha sido el Tribunal Constitucional el Órgano que en definitiva ha permitido el funcionamiento del sistema. De hecho, de la abundante literatura que existe sobre el tema, española<sup>4</sup> y alemana, especialmente, resulta claro que sin un Tribunal Constitucional de la calidad que estos países han tenido, habría sido imposible definir aspectos que el constituyente y el legislador no pudieron prever. Sin duda este es hoy uno de los temas que más debe preocuparnos ya que en la reciente historia ecuatoriana la consolidación de un Tribunal Constitucional de prestigio constituye una tarea pendiente<sup>5</sup>. Adicionalmente, estos Tribunales han funcionado debido a la regulación que sobre el tratamiento de estas materias existe. Así, es especialmente importante la diferenciación de los varios tipos de recursos que pueden plantearse como consecuencia de la vigencia de un régimen autonómico, así como la determinación de aspectos cruciales tales como el de la retroactividad o no de los efectos de las sentencias o la suspensión de oficio o a petición de parte de los efectos de la normativa en conflicto.

Parecería indicado en este momento considerar la conveniencia de que sea nuestro actual Tribunal Constitucional el Órgano encargado de dirimir los conflictos de competencia que puedan producirse como consecuencia de la instauración de los gobiernos provinciales, o considerar la posibilidad de que se cree una Sala especializada de la Corte Suprema de Justicia para tratar exclusivamente de estos asuntos. El asunto no es sencillo y por la trascendencia que tiene, es necesario abrir un debate nacional sobre el tema.

### **Sobre la estructuración de la nueva función pública**

Otro aspecto de fundamental importancia es el que tiene relación con la aplicación real y efectiva de un proceso autonómico. A simple vista parecería que las modificaciones no son trascendentales. Sin embargo, la experiencia enseña que sin los recursos humanos necesarios el proceso no es que será imposible, sino excesivamente lento, lo que el país no está en condiciones de darse. En efecto, la existencia de Gobiernos Provinciales en los cuales

las decisiones sobre muchas materias van a ser tomadas por los políticos y administradores del lugar, exige un equipo de administradores y asesores probos y comprometidos con el nuevo sistema. Ello plantea un reto muy interesante para las Universidades, para el Estado central y para los propios Gobiernos Provinciales.

A nivel universitario es necesario que los planes de estudio se ajusten al nuevo sistema. Puesto que los cambios son tan drásticos, se hace necesario un plan agresivo de formación en el que se combinen cátedras internacionales junto con un adecuado sistema de becas para estudios en el exterior que permita en un plazo relativamente corto, de dos o tres años, contar con el número suficiente de abogados y profesionales imbuidos en el nuevo sistema. Las Universidades deberán crear departamentos especiales de Derecho Público, el cual va a sufrir grandes transformaciones. Estos departamentos no sólo que deberían efectuar un seguimiento del funcionamiento del sistema sino que además, deberían convertirse en asesores calificados cuyas doctrinas y consultas enriquezcan la implementación del nuevo régimen<sup>6</sup>.

Al mismo tiempo, la formación de los funcionarios que actualmente sirven a la Función Pública exige la creación inmediata de un Instituto Nacional de Administración Pública, el cual podrá recibir apoyo académico de importantes Institutos del exterior. Deberán celebrarse convenios entre los Gobiernos Provinciales y este Instituto, sin perjuicio de que de contar con los recursos necesarios, determinados Gobiernos Provinciales creen los suyos propios. En España, por ejemplo, en Galicia se asienta un importantísimo Instituto de Administración Pública.<sup>7</sup>

### **Sobre las vías de acceso a la autonomía**

En el texto que se ha cursado al Congreso Nacional aparece una disposición transitoria que señala que *“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 dichos pronunciamientos”*.

El tema parecería sencillo. Sin embargo, como se sabe, varias provincias se han pronunciado ya por conformar gobiernos autónomos, pero bajo el entendido de que lo harían bajo los principios y disposiciones previstos en las Consultas efectuadas, las cuales difieren sustancialmente del contenido de la pregunta que ahora se plantea. El problema radica en la legitimidad del pronunciamiento anterior para sustentar el acceso a un régimen distinto.

Así, tal vez pueda afirmarse que la voluntad popular en las consultas anteriores se edificó sobre la bases de un sistema de financiación inaceptable<sup>8</sup>, distinto al que ahora se plantea y que en consecuencia resulta insuficiente para otorgar legitimidad democrática al régimen que ahora se implantaría.

Dos posibilidades surgen para tratar de armonizar la propuesta con los resultados ya conocidos. La primera, que se imponga la necesidad de que el Estatuto de autonomía de esas provincias deba ser aprobado vía referéndum, lo cual sin duda otorgará legitimidad al nuevo sistema. La segunda, que el Estatuto de la provincia sea aprobado por la mayoría absoluta de los municipios que forman parte de la provincia cuya autonomía se persigue. Esta especie de legitimación indirecta podría subsanar el problema, aunque dejaría sin duda la impresión de que las cosas pudieron hacerse mejor.

De cualquier forma, el tema de la legitimidad del sistema es fundamental para su ulterior desarrollo, por lo que la Ley Orgánica deberá considerar detenidamente este aspecto.

En igual sentido será necesario prever qué ocurrirá si una mayoría de provincias decide apostar por el nuevo sistema y unas pocas se resisten. Habrá que considerar la posibilidad de nuevas consultas dentro de períodos relativamente cortos, tres o cinco años e incluso contemplar la posibilidad de que el Estado se reserve el derecho, por cuestiones de interés nacional, de universalizar el sistema.

En definitiva, el gran desafío ante el cual nos encontramos radica en determinar el alcance de la transformación. Así, si simplemente se desconcentra, debe delegarse atribuciones a entes administrativos jerárquicamente dependientes del ente titular de la competencia; si se descentraliza, debe trasladarse funciones.

En todo caso, parece que el camino es ahora inevitable, lo cual es bueno si se considera que no hay mejor gobierno que aquel en el cual los ciudadanos son los gestores de su propio destino y para ello, mientras más cerca estén del gobierno, mejor.

### **NOTAS AL TEXTO**

- <sup>1</sup> Se utiliza la expresión Estado Central para diferenciarlo de las Provincias Autónomas, que aún cuando forman parte del Estado Ecuatoriano, gozarían de las prerrogativas que la autonomía les otorgaría.
- <sup>2</sup> Habrá de adoptarse un sistema de transferencia automática de recursos, a través de la conformación de fideicomisos u otros medios que eviten la arbitrariedad de los funcionarios del Ministerio de Economía. Aquí radica sin duda uno de los más importantes retos del sistema.
- <sup>3</sup> La Constitución actual, en el art. 119 consagra la obligatoriedad de que las instituciones del Estado coordinen sus acciones para la consecución del bien común. Sin embargo, no existe un mecanismo para obligar el cumplimiento de la norma. Ello deberá contemplarse en la regulación que se dicte.

- <sup>4</sup> Vid. GUI MORO, Tomás, "*Jurisprudencia Constitucional 1981-1995 Estudio y reseña completa de las primeras 3.052 sentencias del TC*", editorial Civitas, Madrid, 1997, primera edición; Pérez Tremps, Pablo, "*Tribunal Constitucional y Poder Judicial*", publicación del Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985; Gómez Montoro, Angel, "*El conflicto entre Organos Constitucionales*", colección estudios constitucionales, Madrid, 1992; y AAVV "*La jurisdicción constitucional en España*", publicación del Tribunal Constitucional y del Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.
- <sup>5</sup> Resulta lamentable que frente a decisiones de gran trascendencia para el país, la estimación de los votos de los miembros del Tribunal se la haga en función de los partidos políticos a los cuales responden, sin que ello extrañe a nadie y más bien sea promocionado por los medios de comunicación.
- <sup>6</sup> La importancia de la participación de las Universidades en el proceso autonómico ha sido destacado por importantísimos juristas españoles, tales como Joaquín Tornos, Director del Instituto de Derecho Público de la Universidad de Barcelona.
- <sup>7</sup> La Escuela Gallega de Administración Pública, que depende directamente de la Xunta de Galicia, máximo Organó de Gobierno de la Comunidad Autónoma del mismo nombre.
- <sup>8</sup> En la medida en que se rompen los principio básicos de cualquier Estado unitario.

## ESQUEMA JURÍDICO DE LAS AUTONOMÍAS POLÍTICAS

*Dr. Efraín Pérez C.*

• *Doctor en Jurisprudencia y consultor en temas de Derecho Público • Director de la Corporación de Estudios de Estructura y Administración del Estado (ESTADE) • Sus más recientes publicaciones son: “El Poder Ejecutivo” (Octubre 1999) y “Derecho Ambiental” (Enero 2000) • Es asesor ad honorem de la Comisión de Descentralización, Desconcentración y Régimen Seccional del Congreso Nacional, presidida por la Diputada Susana González de Vega.*

**SUMARIO:** *Antecedentes. Elementos filosóficos de la descentralización política. De la autonomía moral a la autonomía política en la Filosofía del Derecho actual. Introducción. El poder del Estado y el sistema de las competencias. Autonomía política como “la competencia de la competencia”. Estructura jurídica de la autonomía política. Cuestiones constitucionales de la atribución legislativa a las provincias o regiones. “La pluralidad de los ordenamientos” Esquemas propuestos de potestad legislativa provincial en el Ecuador. Provisiones constitucionales actuales y la potestad legislativa provincial. El desglose de las materias de la descentralización. Sistemas de delimitación entre normas nacionales y autónomas. El sistema de ordenamientos jurídicos en una autonomía política. Consecuencias jurídicas de la pluralidad de ordenamientos. Los sistemas de listas. Legislación compartida sobre la misma materia en niveles complementarios. Distribución de competencias entre instituciones públicas del Gobierno central e institucional y los municipios. Normativa básica del Estado. Competencia en campos no determinados en la Constitución. Delegación legislativa. La delegación administrativa. Ejecución local de la normativa estatal. Leyes de armonización y directrices. La relación Gobierno Central, entidad reguladora y administración autónoma. El papel de las competencias exclusivas del Estado en el ámbito territorial de las autonomías. Autonomía, financiamiento y descentralización tributaria. Notas*

### **Elementos filosóficos de la descentralización política**

*Para dar cuenta de las diferencias existentes en la realidad, hay que distinguir por lo menos tres ejes, en los que se puede situar la problemática de la alteridad. Primero hay un juicio de valor (un plano axiológico): el otro es bueno o malo, lo quiero o no lo quiero, o bien, como se prefiere decir en esa época, es mi igual o es inferior a mí (ya que por lo general, y eso es obvio, yo soy bueno, y me estimo ... ). En segundo lugar, está la acción de acercamiento o de alejamiento en relación con el otro (un plano praxeológico): adopto los valores del otro, me identifico con él; o asimilo al otro a mí, le impongo mi propia imagen; entre la sumisión al otro y la sumi-*

*sión del otro hay un tercer punto, que es la neutralidad, o indiferencia. En tercer lugar, conozco o ignoro la identidad del otro (éste sería un plano epistémico); evidentemente no hay aquí ningún absoluto, sino una gradación infinita entre los estados de conocimiento menos o más elevados.*

*Escribo este libro con el fin de que no caiga en el olvido este relato, ni otros miles más del mismo tenor. A la pregunta acerca de cómo comportarse frente al otro no encuentro más manera de responder que contando una historia ejemplar: la del descubrimiento y conquista de América. Al mismo tiempo, esta investigación ética es una reflexión sobre los signos, la interpretación y la comunicación: ...<sup>1</sup>*

*Tzvetan Todorov*

La discusión de las materias que deben pertenecer a las competencias del Gobierno central en el Estado unitario o al Estado Federal —frente a la provincia, comuna, departamento o estado federado— es tan antiguo como la Revolución Francesa, por lo menos. Uno de los elementos del histórico enfrentamiento entre girondinos y jacobinos se refirió a esta cuestión: “Considerando que las realidades locales contenían intereses específicos que no se oponían a los intereses de la nación, los girondinos habían preconizado un poder municipal, escuela de patriotismo y lugar de aprendizaje de futuros representantes de la nación. Pero la tradición jacobina se impone, y con ella la idea según la cual la libertad, igualdad y fraternidad pasan por la constitución del conjunto más homogéneo posible. Ningún interés público más que el de la nación entera. Ningún poder reglamentario más que el del Estado. Los jacobinos, por otra parte, habían conseguido como aliados a los economistas liberales para los cuales el paso a una forma de organización económica superior, el mercado, implicaba la supresión de las reglamentaciones locales y los obstáculos a la movilidad”<sup>2</sup>. La finalidad de la revolución, observa COHEN-TANUGI era de “conseguir la unidad de la nación, la reabsorción de sus contradicciones y su fusión simbólica dentro del Estado ...el drama, tal vez inevitable, de la cultura política francesa es de haberse dejado determinar en gran parte por las necesidades provisionales de la ruptura con el Antiguo Régimen. Identificada con la aborrecida realidad de los órdenes y los privilegios, ya no se tolera la diversidad ni en el orden político ... ni en el orden social<sup>3</sup>. En consecuencia, la premisa de una completa unificación entre el individuo y el Estado conduce a la supresión de un sistema de organizaciones intermedias entre el Estado y el individuo, esquema demasiado identificado con el sistema monárquico. Su resultado institucional es una administración pública férreamente centralizada. Esta concepción tal vez se pudo sustentar en aquella época, pero hoy resulta un anacronismo. En su reciente obra sobre el tema, HABERMAS destaca el antecedente ético y democrático de la igualdad en un Estado de Derecho:

*El problema se plantea ... en las sociedades democráticas cuando la cultura mayoritaria políticamente dominante impone su forma de vida y con ello fracasa la igualdad de derechos efectiva de ciudadanos con otra procedencia cultural. Esto tiene que ver con cuestiones políticas que afectan a la autocomprensión ética y la identidad de los ciudadanos<sup>4</sup>.*

Este informe intenta un ejercicio objetivo de análisis y síntesis de los mecanismos jurídicos que suministra el derecho público ecuatoriano y comparado en el debate sobre las autonomías; y constituye la continuación del artículo denominado: “Deslinde jurídico de las descentralizaciones y las autonomías”<sup>5</sup>.

### **De la autonomía moral a la autonomía política en la Filosofía del Derecho actual**

Según la doctrina clásica del Derecho Público, la potestad estatal, concebida como una soberanía interna, se expresa sencillamente como una negación de todo impedimento o limitación para la actividad del Estado. En la edición latina de su tratado, Bodino la denominó *summa potestas*<sup>6</sup>. Esta “soberanía interna” o potestad pública, dice CARRÉ DE MALBERG, se ha manifestado en por lo menos tres significados diferentes: 1. potestad suprema independiente, propiamente dicha; 2. Conjunto de poderes del Estado comprendidos en la potestad estatal; y, 3. La posición que ocupa dentro del Estado el titular de la potestad, donde el término se identifica con la potestad del órgano público. En esta tercera acepción, la Declaración de derechos del hombre y del ciudadano proclama “el principio de que toda soberanía reside esencialmente en la nación”. “Esta manera de comprender la soberanía no es, por otra parte, en la teoría del pueblo soberano, que la prolongación de la antigua doctrina de la monarquía francesa absoluta, con la sola diferencia que la soberanía ha pasado del rey a la masa total de los ciudadanos”<sup>7</sup>, lo que concuerda perfectamente con la concepción de Rousseau, según el cual los individuos identificaban sus derechos con la soberanía popular y la voluntad general. Así, según el agudo análisis de Tocqueville, se justifica la perfecta continuidad entre el Antiguo Régimen y la Revolución en lo concerniente a la extensión del Estado administrativo centralizado. El enfoque jacobino revolucionario prevaleciente se manifiesta en el culto simbólico de la nación unitaria como “mito fundador de la cultura política francesa”. COHEN-TANUGI concluye observando que tales concepciones se expresan en “la ofensiva contra el derecho y sus instituciones, la eliminación de los cuerpos intermedios de la sociedad francesa, así como la exclusión legal de los intereses particulares en nombre del interés general”<sup>8</sup>. Sin embargo, esta visión, que HABERMAS denomina cívica republicana, supone una extrema homogenización social de las creencias de los ciudadanos acerca del bien común y de los valores en general, y no se compadece con los intereses diferentes de las personas particulares en una sociedad multicultural. En contraste, la tradición de las llamadas “libertades de los modernos”<sup>9</sup>, concibe los derechos humanos como la expresión de

la autonomía moral de las personas, de naturaleza “pre-política”, que constituye un límite a la voluntad soberana del legislador<sup>10</sup>. La noción que prevalece hoy relativa a los “derechos humanos” basados tanto moralmente como legalmente, concurre a la construcción del modelo universalmente aceptado en la actualidad del “Estado de Derecho”. Por otra parte, resulta claro que en el estado presente de la Filosofía del Derecho, debido a la extrema variedad de criterios éticos y religiosos, no se puede regresar al modelo de un derecho positivo basado en el derecho natural; pero tampoco es posible aceptar el enfoque de Kelsen que, “desvinculó el concepto legal de persona, no solamente de la persona moral, sino inclusive de la persona natural... La transformación de la ley privada bajo el Nacional Socialismo ciertamente provocó reacciones morales en la Alemania de la post-guerra, que protestó contra el llamado ‘derrocamiento legal’ y el concomitante despojo de la sustancia moral de los derechos”<sup>11</sup>. Tal ha sido el dilema moral del derecho en la segunda mitad del siglo xx y la propuesta para superar este dilema del derecho natural vs. derecho positivo es de enfatizar la participación y la comunicación, a través de un sistema de procedimientos y de formación de compromisos cuando los consensos no se pueden alcanzar<sup>12</sup>. Esta no es una tarea muy sencilla en el gran Estado burocrático actual, donde el ámbito normativo del Ejecutivo permite a las administraciones públicas una vasta interpretación de la norma legal o inclusive le otorga la potestad normativa material, sin una legitimación democrática. Un elemento importante que permite la manifestación de los intereses y derechos ciudadanos en la acción del Estado burocrático es

*La división regional y funcional del poder administrativo en una administración estructurada federalmente o la subdivisión de la rama ejecutiva en entidades especiales y universales siguiendo el patrón de “frenos y contrapesos”, la partición y extensión de potestades administrativas a través de diferentes canales oficiales dentro del marco de una separación funcional de poderes ya establecida. Esta repartición de los poderes administrativos está relacionada con la lógica de la separación de poderes solo indirectamente, a saber, en cuanto la descentralización interna del aparato administrativo tiene efectos moderadores que abren la administración como un todo a los controles externos<sup>13</sup>.*

## **Introducción**

### *El poder del Estado y el sistema de las competencias*

El artículo citado líneas arriba, “deslinde jurídico de las descentralizaciones y las autonomías” desarrolla el alcance de los términos de descentralización y de autonomía, en sus acepciones jurídica, administrativa y política en el Ecuador y en la doctrina comparada del Derecho Público. En esta disputación el concepto fundamental a retener es el de “competen-

cia”, que consiste en las atribuciones que los órganos públicos pueden desempeñar legítimamente y que tiene sus antecedentes en el ejercicio de la potestad estatal. En primer lugar esto se manifiesta en las funciones a través de las cuales se actúa la potestad estatal en sus poderes de ejecución, legislación y jurisdicción: El Ejecutivo y la Administración Pública, el Congreso Nacional y la función judicial. Según GARCÍA DE ENTERRÍA, las potestades consisten en la posibilidad de producir efectos jurídicos y su clasificación más importante distingue las innovativas y las conservativas:

*Las primeras consisten en la posibilidad de crear, modificar o extinguir situaciones o relaciones jurídicas concretas, derechos, deberes, obligaciones, normas. Las segundas se ordenan a conservar, tutelar, realizar situaciones jurídicas preexistentes, sin modificarlas o extinguirlas. Ejemplo de las primeras, las tres potestades aludidas (reglamentaria, expropiatoria, de policía); de las segundas, la potestad certificante, o ciertas manifestaciones de la propia potestad de policía<sup>14</sup>.*

La atribución de la competencia solo puede provenir de la Constitución y de la Ley, según la Norma Suprema ecuatoriana, que dispone: “Las instituciones del Estado, sus organismos y dependencias y los funcionarios públicos no podrán ejercer otras atribuciones que las consignadas en la Constitución y en la ley”<sup>15</sup>. No obstante, la misma Constitución y también las leyes de Modernización y de Descentralización han atribuido la delegación de competencias al Presidente de la República, delegación que puede realizarla en algunos casos a través de Decretos Ejecutivos y en otros por medio de Convenios.

Así, los órganos de la Administración Pública están dotados de competencias específicas, que deben ejercer en el marco de sus atribuciones, so pena de que sus actos adolezcan del vicio de incompetencia. Las comunidades locales, por sus orígenes, que se reputan anteriores a los del Estado, ha llegado a asumir competencias variadas otorgadas por el Estado. Es el primer tipo de descentralización: la atribución de potestades de la Administración Pública central a personas jurídicas locales, que por tal razón se denomina “descentralización territorial”. Históricamente posterior es la “descentralización funcional”, por la cual el Estado delega a personas jurídicas de derecho público competencias especiales. Para distinguirla de la Administración Pública llamada “central”, se la denomina “Administración Pública Institucional”<sup>16</sup>. También es posible la descentralización de competencias a personas jurídicas de derecho privado: en primer lugar sociedades anónimas de capitales públicos y compañías de economía mixta, contempladas en la Ley de Compañías. Finalmente, se considera que la delegación a personas jurídicas determinadas la prestación de servicios públicos, bajo el control y regulación estatal es también una forma de descentralización. En todos los casos mencionados, el Estado se reserva la llamada “tutela”, que consiste en el conjunto de controles sobre diferentes aspectos de la actuación de los órga-

nos descentralizados: en primer lugar, el control jurisdiccional, el control de legalidad, el control de uso de fondos, etc. En efecto, la descentralización consiste en atribuir a personas jurídicas territoriales o funcionales, competencias de la Administración Pública central, lo que no obsta para que los órganos descentralizados tengan que actuar en cumplimiento estricto de las normas legales de su régimen o creación, en virtud del llamado “principio de especialidad”<sup>17</sup>, además de las normas genéricas de derecho público aplicables a las entidades públicas. La descentralización está contemplada tanto en la legislación cuanto en la Ley Suprema ecuatoriana, pero en todos los casos que en estas normas se hace referencia a “descentralización”, se entiende en el derecho público ecuatoriano que se refiere a la “descentralización administrativa”. Lo mismo ocurre con el término de “autonomía”, que también se emplea desde hace muchos años en la Constitución y las leyes ecuatorianas, para significar un grado mayor de independencia entre las entidades públicas que, de todas maneras, por el mismo hecho de ser personas jurídicas de derecho público, necesariamente tienen su presupuesto propio y una atribución de darse sus propias normas de administración interna. En todo caso, como se ha manifestado sobre la descentralización, el mayor o menor grado de autonomía administrativa no comporta en absoluto que la entidad respectiva pueda prescindir de las normas específicas y generales que reglan la acción de las personas jurídicas de derecho público.

La llamada “descentralización democrática” ocurre cuando se atribuye a los pobladores locales la potestad de elegir a los órganos personales que los van a conducir. Por ejemplo, en Colombia tiene apenas unos pocos años la figura del alcalde electo por votación popular.

#### *Autonomía política como “la competencia de la competencia”*

Con los antecedentes expuestos en el apartado anterior y especialmente en el artículo citado líneas arriba, sobre el deslinde jurídico de las descentralizaciones y las autonomías, en uso de su autonomía administrativa la entidad descentralizada, sea esta funcional o territorial, tiene la más amplia discrecionalidad para cumplir y aplicar las leyes por las cuales han sido creadas y las normas generales del derecho público. Por otra parte, no están facultados para emprender en actividades no contempladas específicamente en dichas normas. En cambio, la característica de la autonomía política es la posibilidad de determinar y diseñar sus propios objetivos y metas, es decir crear sus propias competencias, establecer tributos propios, tipificar infracciones e imponer sanciones a los transgresores. Es lo que CARRÉ DE MALBERG llama “la competencia de la competencia”<sup>18</sup>. Estas potestades de fijarse las propias competencias pueden ser atribuidas por el Estado a las regiones o provincias, en los Estados llamados “compuestos”, como el “Estado regional” italiano o el Estado de las autonomías, de España. A fines de la década de los cincuenta ZANOBINI se refirió a la autonomía como “potestad de expedir normas jurídicas atribuida a instituciones diversas que el poder legislativo”, cali-

ficando las leyes regionales, originadas en la Constitución italiana de 1947, como representando “la más profunda innovación del nuevo ordenamiento en el campo legislativo”<sup>19</sup>.

## **Estructura jurídica de la autonomía política**

### *Cuestiones constitucionales de la atribución legislativa a las provincias o regiones*

#### *“La pluralidad de los ordenamientos”*

Uno de los temas más relevantes de la autonomía política es “la pluralidad de los ordenamientos jurídicos” que coexisten dentro del territorio estatal, como lo hace notar GARCÍA DE ENTERRÍA<sup>20</sup>. Tal es una lógica consecuencia de la implantación del Estado de las autonomías, del Estado regional y, por supuesto, el antecedente mismo del Estado federal. En España esta realidad conlleva el reconocimiento de las “administraciones públicas”, frente a la tradicional figura de la “Administración Pública” única. La “Administración Pública” española y la “Administración autonómica” pueden concurrir en el mismo territorio autonómico con diversas competencias o con las mismas competencias ejercidas en niveles diferentes (planificación, administración, sanción, etc.), sin perjuicio de las potestades de los entes reguladores, como se vio anteriormente. En Europa cualquiera de estas realidades estatales, sea autonómica española, regional italiana o federal alemana, se complementa con la normativa de la Unión Europea, que tiene la misma fuerza obligatoria que cualquier otra ley formal, sea nacional o autonómica, regional o estadual. Lo citado suma por lo menos cuatro grupos de ordenamientos legales que se pueden ejercer dentro del mismo territorio en España, sin contar con la normativa municipal: nacional, autonómica, regulatoria y europea.

#### *Esquemas propuestos de potestad legislativa provincial en el Ecuador*

Para la mayor parte de los grupos que proponen la autonomía en el Ecuador resulta claro que para su real ejercicio se requiere un poder legislativo provincial, complementario de la descentralización de rentas tributarias, que se discutirá al final de este documento. No obstante, se han presentado proyectos que establecen una “autonomía”, calificada con diferentes adjetivos, pero sin atribuirle en forma expresa la potestad legislativa —para lo cual se requeriría modificar y complementar los artículos pertinentes de la Constitución:

- El propósito de Fuerza Ecuador es “una profunda y efectiva descentralización económica, administrativa y política”, pero [e]l gobierno nacional mantiene su competencia en ... la legislación...”. El texto de consulta para la reforma constitucional propone “que la provincia goce de una descentralización profunda y efectiva”, llevaría a una modificación que no contempla la potestad legislativa provincial<sup>21</sup>. Adicionalmente, su posterior

ante-proyecto de “Ley Orgánica de los Gobiernos Seccionales Autónomos” asume la existencia de una realidad constitucional diferente que la actual en muchos de sus artículos, pero tampoco incluye entre las competencias de los Gobiernos Autónomos la potestad de dictar leyes formales del mismo nivel que las del Congreso Nacional<sup>22</sup>

- El proyecto de la Junta Cívica de Guayaquil contiene detalles adecuados, especialmente en el tema de las materias de la descentralización, lo que se tratará más adelante, que asumen una determinada potestad legislativa, pero no la determinan expresamente en el texto de su proyecto de reformas constitucionales<sup>23</sup>.
- Proyecto del asambleísta Ricardo Noboa para que “las provincias ... (puedan) asumir competencias y dotarse de administraciones provinciales autónomas”<sup>24</sup>
- El proyecto de reforma a al artículo 224 de la Constitución, recomendado por la Comisión Especializada Permanente de Asuntos Constitucionales, cuyo texto “reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las provincias y regiones que la integran ... además, se permite la erección de comunidades e instituciones autónomas”<sup>25</sup>.
- Otros proyectos mencionan las potestades legislativas del gobierno provincial, pero en forma general sin especificación de las modificaciones necesarias del texto constitucional:
- Para el CONCOPE “[l]a Reorganización Administrativa del Estado en el Ámbito Provincial. Descentralización y Autonomía” se refiere al “[e]jercicio de facultades normativas (para)... [r]ealizar las Reformas Constitucionales ...[r]égimen que se sustentaría en: A) Autonomía política y administrativa.- que significa gobernarse con autoridades elegidas por votación popular ...[E]l Gobierno seccional autónomo estará conformado por el Gobernador o Prefecto, el Parlamento y el Gabinete Provincial”<sup>26</sup>.
- Los resultados de estudios de las comisiones para el estudio de la descentralización conformadas por el Ejecutivo, que se refleja en documentos internos del CONAM, contemplan un “parlamento autónomo”. Asimismo, sobre el Congreso Nacional manifiesta que “debería adaptarse a la nueva realidad de las autonomías, debido especialmente a la transferencia de muchas de sus actuales funciones a los parlamentos autónomos .
- El primer proyecto de consulta para la reforma constitucional sobre autonomías, presentado por el Ejecutivo a principios del año 2000 al Congreso fue devuelto precisamente porque, entre otros inconvenientes, se limitaba a la simple expresión de la autonomía, sin hacer referencia alguna a la potestad legislativa provincial. Como resultados de las consultas en el Congreso sobre el particular, el Presidente de la República remitió “un nuevo texto de la pregunta ... sobre el Régimen de Autonomías Provinciales” donde se atribuye a “los Gobiernos Autónomos ... potestad para legislar,<sup>27</sup> ...”.
- El proyecto de reforma constitucional presentado por el Dip. Raúl Gómez en mayo de

1999 atribuía al Consejo Provincial la potestad para “dictar leyes provinciales y crear tributos que regirán únicamente dentro de su circunscripción territorial...”. Este proyecto se encuentra en trance de revisión dentro de la Comisión de asuntos constitucionales del Congreso Nacional. Por otra parte, la “Declaración de Manabí”, solicita dotar al “Consejo de Desarrollo Provincial” de “capacidad legislativa”, aunque lo realiza en el contexto de las rentas tributarias que correspondería recaudar a este Consejo<sup>28</sup>, pero es suficientemente claro en este sentido su proyecto de reforma constitucional, cuando propone la siguiente modificación para el segundo inciso del actual artículo 228 de la Constitución: “Los gobiernos provincial y cantonal gozarán de plena autonomía y, en uso de su facultad legislativa podrán dictar *normas con fuerza de ley*<sup>29</sup>, ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras”, pero a continuación se debilita esta potestad al proponer como segundo inciso del artículo 236 de la misma Constitución, el texto siguiente: “En caso de conflictos entre leyes seccionales y nacionales prevalecerá la ley nacional”. En el mismo sentido, el proyecto de reformas constitucionales que se cita al comienzo de este párrafo establecía: “Las leyes provinciales se sujetarán a la supremacía constitucional y a los mandatos de las leyes de carácter nacional. Estas leyes no podrán reformar o contradecir los códigos ni las leyes orgánicas”. Así, según estos proyectos, una ley nacional, es decir dictada por el Congreso Nacional, podrá modificar o derogar una norma legal provincial.

### *Provisiones constitucionales actuales y la potestad legislativa provincial*

Para efectos de la implantación de una autonomía política se debería visualizar la reforma de por lo menos las siguiente provisiones de la Ley Suprema ecuatoriana:

- En las referencias al régimen autónomo provincial en los artículos: 118, que enumera las instituciones del Estado, se deberán añadir las provincias autónomas;
- El rubro constitucional que trata sobre las leyes deberá adaptarse a la realidad de una legislación provincial<sup>30</sup>;
- En el artículo 140, sobre la potestad legislativa del Congreso Nacional para expedir “como leyes las normas generalmente obligatorias de interés común”, donde se podría añadir: “sin perjuicio de la expedición de leyes provinciales que corresponde a sus órganos legislativos”;
- Una provisión que amerita detenido estudio y discusiones es la contenida en el artículo 141 de la Norma Suprema ecuatoriana, que determina la “reserva de ley”, es decir la materias que solamente podrán ser normadas a través de leyes formales y en ningún caso por simples disposiciones administrativas. El tenor del artículo es:

*Art. 141.- Se requerirá de la expedición de una ley para las materias siguientes:*

- 1. Normar el ejercicio de libertades y derechos fundamentales, garantizados en la Constitución.*
- 2. Tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes.*
- 3. Crear, modificar o suprimir tributos, sin perjuicio de las atribuciones que la Constitución confiere a los organismos del régimen seccional autónomo.*
- 4. Atribuir deberes o cargas a los organismos del régimen seccional autónomo.*
- 5. Modificar la división político-administrativa del país, excepto en lo relativo a parroquias.*
- 6. Otorgar a los organismos públicos de control y regulación, la facultad de expedir normas de carácter general, en las materias propias de su competencia, sin que estas puedan alterar o innovar las disposiciones legales.*
- 7. Reformar o derogar leyes e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio.*
- 8. Los casos en que la Constitución determine.*

Correspondería a la legislación provincial normar dentro de su ámbito propio: la tipificación y sanción de infracciones; la creación y modificación de tributos; determinar la división político-administrativa de los cantones y parroquias; y reformar, interpretar y derogar sus normas.

- El artículo 142 se debería leer: “Las leyes **nacionales** serán orgánicas y ordinarias;
- En este mismo artículo 142 se debería definir el carácter de orgánicas de las leyes sobre las autonomías, lo que parece suficientemente justificado. Pero también debe considerarse el carácter especial de esta norma legal que requeriría de la aprobación provincial plebiscitaria previa, lo que significa que también requieren este pronunciamiento plebiscitario previo a sus modificaciones por parte del Congreso Nacional.

### ***El desglose de las materias de la descentralización***

La cuestión menos controvertida de la descentralización, sea esta política o administrativa, es el desglose de las materias que van a manejarse centralizadamente y de las que se van a manejar a nivel regional o local. Las materias que son de exclusiva competencia estatal y que no son transferibles constan enumeradas en la Constitución<sup>31</sup>.

En mi “Deslinde jurídico de las descentralizaciones y las autonomías” me refiero al:

*... proyecto sobre la organización territorial del Estado en comunidades o regiones autónomas, presentado a mediados de 1991 por la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Guayaquil, (que) fue “inspirado en la legislación española”<sup>32</sup> El artículo sobre competencias copia literalmente el texto respectivo de la Constitución española de 1978.*

La reforma constitucional de 1996 atribuye a las municipalidades una amplia competencia sobre temas variados, que constituyen un importante avance en la descentralización administrativa del Ecuador, pero que fueron suprimidos en la reforma y codificación constitucional de 1998. La Junta Cívica propone reincorporar el mismo texto de facultades municipales en su ante-proyecto de reformas constitucionales. El listado de competencias transferibles que consta en la Ley de Descentralización, de 1997, es de menor alcance que el de la reforma constitucional de 1996, que se ha citado y se manifiesta principalmente en tareas de planificación, construcción y control.

El anteproyecto de reformas constitucionales para la descentralización, propuesto por la Junta Cívica de Guayaquil enumera regímenes autonómicos en: seguridad ciudadana, seguridad social, protección integral de grupos vulnerables, salud y educación, tributación, servicios públicos, presupuesto financiado con un porcentaje de impuestos generados en la provincia. La propuesta de Manabí integra: materias de exclusiva competencia de la legislación provincial, de competencia nacional, que el Estado podrá delegar a la provincia; y de competencia exclusiva e indelegable del “Estado Central”; pero estas enumeraciones no se expresan en el texto del ante-proyecto de reformas constitucionales presentado.

GREFFE estima que son transferibles las competencias en: manejo de suelos; urbanismo y patrimonio cultural; el litoral, puertos y vías acuáticas; acción sanitaria y social; pesca, programas de vivienda; educación; formación profesional; actividades culturales y agricultura; y medio ambiente<sup>33</sup>.

En fin, contrástese estas atribuciones con el alcance de las provincias en Italia:

Art. 14: Funciones.

1) Corresponden a la provincia las funciones administrativas de interés provincial que atañen a zonas intercomunales o a todo el territorio provincial en los siguientes sectores:

- a) *defensa del suelo, tutela y valorización del ambiente y prevención de calamidades;*
- b) *tutela y valorización de los recursos hídricos y energéticos;*
- c) *valorización de los bienes culturales;*
- d) *vialidad y transportes;*
- e) *protección de la flora y de la fauna, parques y reservas naturales;*
- f) *caza y pesca en aguas internas;*
- g) *organización del escurrimiento de los residuos a nivel provincial; relevamiento, reglamentación y control de descargas y desagües de aguas, de emisiones atmosféricas y sonoras;*
- h) *servicios sanitarios de higiene y profilaxis pública, atribuidos por la legislación estatal y regional;*
- i) *deberes conexos a la instrucción secundaria superior y artística y a la formación profesional, comprendida la infraestructura escolar, atribuidos por la legislación estatal y regional;*
- j) *la recopilación y elaboración de datos, asistencia técnico-administrativa a los entes locales<sup>34</sup>.*

De cualquier manera, todas las propuestas coinciden en señalar dos materias, que son indispensables para su descentralización urgente: educación y salud. Los funcionarios públicos que trabajan en estas dos áreas constituyen, con la policía y el ejército, los más altos porcentajes de gasto en personal público del presupuesto del Estado. Su descentralización constituiría en traspasar las partidas correspondientes a servidores de salud y del magisterio, tal como se encuentran en la actualidad, a los consejos provinciales, con excepción de las partidas de los maestros primarios, que se trasladaría a los municipios correspondientes. Los funcionarios públicos de salud y educación actuales continuarían en los mismos puestos, salvo que deseen retirarse con una indemnización que se deberá fijar o que se jubilen anticipadamente. El Ministerio de Salud continuaría fijando las políticas nacionales obligatorias y la supervigilancia del sistema nacional. Los planes de educación serían los mismos, que continuaría dictando el Ministerio de Educación, aunque se debería enfatizar una mayor participación de las regiones y consultas con los padres de familia, que deberían de tener una mayor participación en los aspectos académicos y administrativos de la educación primaria y secundaria regional.

Independientemente de la elaboración y diseño de la lista correspondiente, para una reforma constitucional en el Ecuador, se requiere:

- Desglose de las materia de las competencias y los niveles de competencia que puede asumir la Provincia y las que habrá de retener el Estado, lo que deberá proyectarse en las diferentes instancias en las cuales el texto constitucional se remite expresamente a la expedición o reforma de una ley. Se han redactado por lo menos tres listas de diferentes autores ecuatorianos sobre las normas y cuerpos legales que deben expedirse o reformarse para cumplir con las disposiciones constitucionales de 1998.
- Definición de las competencias del Estado y de la provincia “dentro del sistema de economía social de mercado”<sup>35</sup>, donde la regulación y control corresponde al Estado, pero deberán ser de competencia provincial, especialmente en el caso de las circunscripciones indígenas y afro-ecuatorianas: las condiciones de estímulo de las inversiones; creación de infraestructura física, científica y tecnológica; y dotar de los servicios básicos para el desarrollo, que requerirá del financiamiento estatal. Finalmente, debería ser una decisión provincial “emprender actividades económicas” dentro de su ámbito, que no constituyan una competencia desleal para las unidades productivas de la propia o de otras provincias. Asimismo, “el desarrollo de empresas comunitarias o de autogestión, como cooperativas, talleres artesanales, juntas administradoras de agua potable”<sup>36</sup>.

### *Sistemas de delimitación entre normas nacionales y autónomas*

#### *El sistema de ordenamientos jurídicos en una autonomía política*

Todo sistema político donde coexiste la “pluralidad de ordenamientos” a que se refiere GARCIA DE ENTERRÍA<sup>37</sup>, citado en apartado anterior, contempla las materias de la: **1.** exclusiva legislación regional; **2.** exclusiva legislación estatal; **3.** legislación compartida en niveles complementarios; y **4.** el papel de la normativa básica del Estado. También le corresponde pronunciarse sobre: **5.** la normativa que prevalece en los campos no determinados por la Constitución, ni leyes orgánicas o estatutos correspondientes. Como complemento a esta cuestión cabe establecer quién —el Gobierno central o la región— tendrá la competencia para ejecutar las leyes nacionales al interior del territorio regional, autonómico o estadual. Adicionalmente, cabe analizar las figuras de **6.** la delegación legislativa y de **7.** la delegación administrativa contempladas en la doctrina del Derecho Público. Así, inclusive en el ámbito de exclusiva competencia estatal, es posible que el Congreso delegue a la provincia la expedición de la ley respectiva —la delegación legislativa. En la delegación administrativa, que es la constante en la legislación ecuatoriana actual, el Ejecutivo transfiere —definitivamente— o delega —temporalmente— competencias propias a las entidades del régimen seccional autónomo<sup>38</sup>, lo que se podría aplicar tanto para la provincia autónoma como para la municipalidad. También, cabe señalar que los ordenamientos pueden estatuir **8.** que sea el Estado mis-

mo el que ejecute sus normas propias en el territorio autónomo, pero también sucede que esta aplicación corresponda al gobierno autónomo o, incluso, que la región atribuya al Estado su ejecución. Por último, 9. la unidad nacional exige enfoques globales en fundamentales aspectos, que superen que la diversidad regional, para lo cual se requiere la uniformidad de objetivos en áreas determinadas. El sistema de armonización se manifiesta normas que corrigen las discrepancias de las leyes regionales en materias que requieren una uniformidad estatal, así como en “directrices” que diseñan finalidades, corriendo por cuenta de las diferentes regiones la implantación de las medidas que juzguen adecuadas para alcanzarlas: es la técnica de las “directrices” de la Unión Europea.

### *Consecuencias jurídicas de la pluralidad de ordenamientos*

La “pluralidad de ordenamientos”, para ser tal

*implica que cada uno se mueva en un ámbito propio. Ello no excluye, ... , la existencia de ciertas relaciones interordinamentales, cuyo esclarecimiento preciso constituye una de las cuestiones más delicadas de esta materia, pero tales relaciones se traban justamente a partir de una separación previa, de una sustantividad inicial<sup>99</sup>.*

### *Los sistemas de listas*

La designación de materias que se asignarían a la legislación provincial, a lo que se hizo referencia en el apartado anterior, puede establecerse alternativamente en los llamados sistemas de una lista, de dos listas o incluso de tres listas.

Sistema de una lista.- En el sistema de una lista, se enumeran sea las materias de competencia exclusiva del cuerpo autónomo, sea de competencia exclusiva del Estado, asumiéndose que en ambos casos, la otra parte es competente para legislar en todas las materias no enumeradas. La lista de materias de exclusiva competencia estatal es el esquema que se perfila en la discusión ecuatoriana sobre las autonomías, puesto que la norma constitucional dispone que,

*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<sup>100</sup>.*

Sobre estas competencias, denominadas “regalistas”<sup>101</sup> por la doctrina, existe un consenso generalizado entre los actores del debate ecuatoriano. En cuanto a la descentralización, repeti-

das veces la Norma Suprema ecuatoriana en forma expresa dispone la descentralización.

Sistema de dos listas.- Sin embargo, como se ha observado al discutir las diferentes propuestas en el Ecuador, la mayor parte de los proyectos sobre descentralización, al tiempo que reconocen las materias reservadas al Estado, también adelantan materias que serían de exclusiva competencia provincial, como es el caso de la Ley de Descentralización.

### *Legislación compartida sobre la misma materia en niveles complementarios*

En el Ecuador, como en muchos otros países, las competencias de la municipalidad y la administración pública, tienen áreas de manejo exclusivo de cada uno de ellos, pero también existen muchas instancias de concurrencia en variadas materias. En el cuadro de la siguiente página se reproduce un cuadro comparativo de competencias exclusivas de la municipalidad, exclusivas del Gobierno central y de competencias compartidas y superpuestas<sup>42</sup>.

En el análisis de la competencia que desarrollo en otro trabajo sobre estos temas, en artículo que he citado anteriormente<sup>43</sup>, se establece que la competencia se puede ejercer en diferentes niveles, llamados funcional, material y territorial por GARRIDO. La competencia funcional se refiere a las diferentes potestades que se atribuyen: normativa; ejecutiva o de gestión y jurisdiccional<sup>44</sup>. REAL divide las “funciones administrativas institucionales” en: política, operativa, control y auditoría, y jurisdiccional<sup>45</sup>. En mi trabajo sobre la “Gestión Pública Ambiental” hice un ensayo sobre componentes de la gestión del Estado, de los que se pueden desglosar: políticas, planeación y financiamiento, normativa, estructuración institucional, potestad reglamentaria y potestad regulatoria, administración, manejo y operación, seguimiento y control, y sanción y jurisdicción<sup>46</sup>. Posteriormente he pensado que a esa lista se debe añadir: educación, información y consulta. Los estudios del CONAM sobre la descentralización contemplan seis atribuciones dentro de las competencias: Políticas (incluye la expedición de todas las normas, estandarizaciones y reglamentos); Control; Planificación; Financiamiento; Operación (lo que se puede realizar a través de “tercerización”, concesión, privatización, empresa pública, empresa pública, empresa mixta, cogestión) y construcción de infraestructura.

BERMEJO cita una sentencia del Tribunal Constitucional español relativa al conflicto de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma que ilustra el nivel de aplicación concurrente de las normas respectivas dentro del mismo espacio físico del territorio autonómico:

*«... la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio, como ya ha declarado este Tribunal (STC 113/1983, FJ 1). Esta concurrencia es posible cuando, recayendo sobre el mismo*

*espacio físico, las competencias concurrentes tienen distinto objeto jurídico. Así, en el presente caso, la competencia exclusiva del Estado sobre puertos de interés general tiene por objeto la propia realidad del puerto y la actividad relativa al mismo, pero no cualquier tipo de actividad que afecta al espacio físico que abarca un puerto. La competencia de ordenación del territorio y urbanismo (sin que interese ahora analizar la relación entre ambos conceptos) tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial. No cabe excluir, por tanto, que en un caso concreto puedan concurrir en el espacio físico de un puerto de interés general, en este caso el de Bilbao, el ejercicio de la competencia del Estado en materia de puertos y el de la Comunidad Autónoma en materia urbanística. Pero esta concurrencia sólo será posible cuando el ejercicio de la competencia de la Comunidad Autónoma no se interfiera en el ejercicio de la competencia estatal ni lo perturbe» (énfasis añadido)<sup>47</sup>.*

### ***Distribución de competencias entre instituciones públicas del Gobierno central e institucional y los municipios***

<b><i>Competencias privativas del municipio</i></b>	<b><i>Competencias compartidas entre el municipio y las demás instituciones públicas</i></b>	<b><i>Competencias del gobierno central o de entidades públicas</i></b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planificación, control de construcciones y zonificaciones de uso de suelos urbanos y urbanizables, incluyendo lotizaciones de tierras rurales, así como protección de patrimonio arquitectónico urbano</li> <li>• Tránsito y transporte terrestre</li> <li>• Servicios públicos locales de saneamiento comunitario: Agua potable y alcantarillado; Recolección y disposición de desechos urbanos; ce-</li> </ul>	<p><i>(Generalmente los municipios y las instituciones del gobierno central o funcional actúan en forma concurrente y superpuesta)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Permisos y autorizaciones para actividades que tienen consecuencias en el saneamiento comunitario: manipulación de alimentos, higiene, efluentes industriales y domésticos,</li> <li>• Transportación pública</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normativa y regulación de salud pública</li> <li>• Ordenamiento del tránsito motorizado</li> <li>• Declaratoria y manejo de áreas protegidas</li> <li>• Obras regionales de infraestructura sanitaria</li> <li>• Carreteras y caminos intercantonales</li> <li>• Fijación de estándares ambientales nacionales</li> <li>• Adjudicación de aguas públicas</li> <li>• Infraestructura y servicios de Salud</li> </ul>

<i>Competencias privativas del municipio</i>	<i>Competencias compartidas entre el municipio y las demás instituciones públicas</i>	<i>Competencias del gobierno central o de entidades públicas</i>
<p>menterios</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ornato y áreas verdes urbanas y suburbanas</li> <li>• Construcción y regulación de Mercados</li> <li>• Permisos para explotación de canteras</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Control de higiene y sanidad en venta de alimentos preparados y establecimientos de turismo</li> <li>• Estudios de impacto ambiental</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infraestructura de educación pública</li> <li>• Permisos y concesiones para explotación de recursos naturales</li> <li>• Permisos para la prevención de incendios –cuerpos de bomberos</li> <li>• Infraestructura Terminales de transportación (muelles, terminales terrestres y aéreos)</li> </ul>

### *Normativa básica del Estado*

La Constitución española determina en una lista las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas y en otra lista las materias de competencia exclusiva del Estado (Arts. 148 y 149). Comentando la enumeración sobre las materias atribuidas exclusivamente al Estado, GARRIDO hace notar el uso de ciertos términos en la determinación de competencias exclusivas del Estado: “regulación de condiciones básicas que garanticen la igualdad”, “legislación (mercantil, penal, laboral, civil, sin perjuicio de las ... (“de las especialidades”; “de la ejecución”; “de los derechos civiles, forales o especiales allí donde existan”)), “bases de las obligaciones contractuales”; “bases y coordinación de la planificación”, “legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social”, “bases del régimen jurídico de las administraciones públicas”; “legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas”; “legislación básica sobre protección del medio ambiente”; “legislación básica sobre montes (bosques)”; “bases del régimen minero y energético”; “normas básicas del régimen de prensa ... sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas”, “Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas ... en el marco de lo que disponga una ley orgánica”; son

todas expresiones que denotan la atribución regional de expedir una normativa complementaria de esa legislación “básica” estatal<sup>48</sup>. En estos casos “se trata de enunciar una competencia normativa estatal que no agota la regulación de la respectiva materia, sino que prevé una participación ulterior de las Comunidades Autónomas en tal regulación mediante las normas que ... se llaman... normas “de desarrollo”<sup>49</sup>. GARCÍA DE ENTERRÍA subraya la diferencia que entre “legislación básica”, “bases”, “normas básicas” de la llamadas “Leyes de bases” (“Ley marco”, artículo 150. 1 de la Constitución española). Las primeras —legislación básica, bases, etc.— son desarrolladas por la Comunidad Autónoma. Esta puede dictar las leyes correspondientes incluso en ausencia de la norma básica estatal. En cambio las “Leyes de bases” o “leyes marco” establecen una delegación legislativa a favor de las comunidades que permite a estas dictar una legislación delegada sobre una materia reservada al Estado, y que la Comunidad Autónoma puede expedir en virtud de esa delegación estatal.

Este tema de la legislación básica resulta de superlativa importancia para el diseño y la implantación de una descentralización política en el Ecuador, porque constituye la estructura dentro de la cual la autonomía se encuadraría en el contexto del Estado unitario. Más adelante se desarrollan las condiciones de ejecución del Gobierno central y los controles y regulación como requisitos indispensables de una descentralización que conserve y refuerce la unidad y fines del país: esto se manifiesta en 1. el diseño de sistemas adecuados de leyes bases —leyes de desarrollo, como necesaria complementariedad de los ordenamientos estatal y regional; 2. regulación y control estatal; y, 3. desconcentración de poderes efectivos del gobierno central.

Así, según GARCÍA DE ENTERRÍA,

*El problema específico es cómo han de articularse esos dos frentes, (normativa estatal y normativa comunitaria) articulación que se organiza sobre la atribución respectiva a los dos centros políticos de un contenido diverso de la regulación global de que se trata: al Estado, lo «básico», a la Comunidad Autónoma el «desarrollo de tal regulación básica»<sup>50</sup>.*

Según este autor, cuyos lineamientos se aprovechan extensamente en la presente sección, el papel de la normativa básica es de establecer “el marco de una política global”, en palabras de una Sentencia del Tribunal Constitucional español citada, lo cual no obsta para que la Comunidad Autónoma despliegue un amplio margen de diversidad en el contenido y orientación de su legislación “de desarrollo”. Lo que se persigue es una homogeneidad global de la totalidad de los ordenamientos legales internos de cada una de los territorios autónomos, para la consecución de finalidades comunes a todo el país. Pero esta unidad de criterios que se persigue no se debe traducir en unas bases excesivamente detalladas, si-

no que deben permitir un adecuado margen para la normativa regional complementaria, en función de los diferentes requerimientos locales. Mas, se pone el ejemplo de temas como la conservación del medio ambiente, cuya legislación básica limita el desarrollo normativo y solamente autoriza la expedición de leyes complementarias para una mayor o más estricta protección. La falta de expedición de la normativa básica no obsta, en todo caso, para que la Comunidad Autónoma expida la legislación correspondiente; no obstante, si con posterioridad se expide una ley base sobre la materia, esta predomina sobre la ley regional en los aspectos precisamente básicos. Las provisiones de las leyes regionales que contradigan la normativa básica nacional serían tácitamente —o expresamente— derogadas, mientras que conservarían su vigencia las provisiones de desarrollo en lo que no contradigan la ley básica nacional.

Sobre la naturaleza de la legislación básica, ARAGÓN comenta una sentencia del Tribunal Constitucional español:

*La legislación básica se caracteriza por establecer los criterios fundamentales que aseguren la unidad normativa indispensable del sector o la actividad objeto de regulación: «las bases manifiestan los objetivos, fines y orientaciones generales sobre todo el Estado exigidos por la unidad del mismo y por la igualdad sustancial de todos sus miembros». Negativamente las bases establecen un tope que el legislador autonómico no puede traspasar: «lo básico constituye el límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las Comunidades Autónomas dentro del ejercicio de sus competencias» (STC 25/1983)<sup>51</sup>.*

Se han identificado tres aspectos de naturaleza y grados diversos en el contenido de la legislación básica nacional en su relación con las leyes autonómicas de desarrollo:

- En primer lugar se encuentra, como se manifestó líneas arriba el interés global de la sociedad entera. También puede ocurrir que el tema no sea de aquellos que pueda regularse adecuadamente por una región solamente o que la pluralidad de los ordenamientos regionales lleven a contradicciones entre sí o la normativa de una región pueda interferir los derechos de otra región.
- En segundo lugar, el llamado “círculo de encuadramiento” define el ámbito en que se puede desenvolver la legislación regional complementaria.
- Finalmente, el “círculo de suplencia” comprende las disposiciones que se expiden para el caso que la región no expida sus normas de desarrollo o para su aplicación en las regiones que carecen de facultad legislativa<sup>52</sup>.

La potestad reglamentaria de la Comunidad Autónoma, que coexiste en su ámbito propio con la potestad reglamentaria del Ejecutivo nacional, se manifestará en reglamentos de la ley de desarrollo que se deban aplicar conjuntamente con el reglamento nacional de la ley base.

### *Competencia en campos no determinados en la Constitución*

La norma constitucional para estos casos, de suficiente claridad como para relevar los comentarios, es la siguiente:

*Art. 149. ...*

*3. Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de la Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no está atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.*

### *Delegación legislativa*

En las materias privativas del Estado, enumeradas en la Constitución española, es posible la delegación legislativa que hacen las Cortes, conforme la siguiente provisión de esa Norma Suprema española:

*Art. 150. 1. Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas.*

La aplicación de esta norma se da en el supuesto de competencias exclusivas del Estado, como se ha señalado anteriormente; lo cual es muy diferente de las otras competencias en que existe una competencia repartida en diferentes niveles entre el Estado y la Comunidad Autónoma en el complemento de leyes básicas—leyes de desarrollo. La “ley marco” respectiva autoriza a la Comunidad Autónoma a dictar leyes en las competencias atribuidas al Estado, aunque dentro de los lineamientos trazados en el citado instrumento.

### *La delegación administrativa*

En este otro caso, también se trata de materias que han sido reservadas por la Constitución española en forma exclusiva al Estado, pero que puede encargarlas a la región por transferencia o delegación de competencias. Se debe confrontar este enfoque con el adoptado en la Ley de Descentralización del Ecuador, donde todas las competencias “descentralizables” necesitan de un “convenio de transferencia de funciones” o para “la delegación de funciones”, de naturaleza definitiva y temporal, respectivamente, para ser asumidas por los municipios; instrumentos que apenas han sido utilizados. La Ley ecuatoriana citada sigue las interpretaciones según las cuales “se ha pretendido que la transferencia sería irrevocable, en tanto que la delegación es esencialmente revocable”. En efecto, el Art. 9 de la Ley de Descentralización dice: “La Función Ejecutiva transferirá definitivamente”; y el 13: “...la Función Ejecutiva podrá ... delegar por el tiempo que fije el convenio”. Pero, según GARCÍA DE ENTERRÍA “[l]a tesis es absurda, porque una transferencia irrevocable implicaría una alteración del orden constitucional de competencias, lo que es inaccesible a una Ley ordinaria u orgánica”. Claro que esto no es aplicable al Ecuador, porque precisamente la normativa constitucional se refiere a la posibilidad de que “[l]as 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”<sup>31</sup>. El texto constitucional no distingue sobre la calidad de definitiva o temporal de la descentralización, lo que es precisado por la norma legal, que se refiere a una transferencia definitiva y a una delegación temporal. En cambio, es obvio que no cabría ninguna delegación, ni provisional ni definitiva, de las competencias que esta disposición constitucional reserva en forma exclusiva para el Estado, pero no habría ningún obstáculo para que una reforma sí lo autorice. Recuérdese lo analizado en líneas anteriores, donde las Comunidades Autónomas, “podrán asumir” en los Estatutos las competencias determinadas en la Constitución y también otras competencias que no les hayan sido atribuidas expresamente ni a las comunidades ni al Estado. Así, este apartado se refiere a otras opciones para que las Comunidades Autónomas puedan ejercer competencias que hayan sido señaladas como exclusivas del Estado, las cuales, sin embargo, se podrán transferir o delegar a las Comunidades mediante Ley orgánica:

*Art. 150. 1 ...*

*2. El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preve-*

*rá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.*

En todo caso, tómesese en cuenta que no se autoriza la delegación a las Comunidades Autónomas de cualquiera de las competencias que corresponde en forma exclusiva al Estado, sino solamente de aquellas “que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación”. También se ha observado que no se podrían transferir competencias o materias completas, sino solamente “facultades”, esto es “aspectos parciales de la ordenación o la gestión de una materia”. Pero, con esta salvedad, todas las materias exclusivas del Estado tienen aspectos o facultades susceptibles de transferencia o delegación. Así, el autor que se está citando se pronuncia sobre este tema:

*... ello es perfectamente posible, y aun normal en los sistemas federales y regionales, en las titularidades vinculadas más directamente a la soberanía, como relaciones internacionales (... citemos, por ejemplo, los convenios transfronterizos entre entes territoriales de distintos Estados, o la ejecución de Tratados Internacionales, aun sobre la responsabilidad última del Estado), defensa y fuerzas armadas (... fórmulas de colaboración territorial con las fuerzas armadas, o la articulación como auxiliares de las policías autónomas, etc.); no hay, pues, materias de suyo indelegables, susceptibles de enunciarse en una lista y más bien todas admiten, en principio, la posibilidad de una colaboración autónoma que no afecte a la titularidad y responsabilidad última del Estado sobre la misma; ...<sup>54</sup>*

#### *Ejecución local de la normativa estatal*

La contrapartida de la coexistencia de los ordenamientos nacional y regional es la facultad que los estatutos autonómicos atribuyen en España a la Comunidad Autónoma para la ejecución de las leyes básicas y su contenido de desarrollo, con prescindencia de la Administración Pública central. En el mismo sentido, STEIN observa que en Alemania “las leyes federales suelen ser ejecutadas en su mayoría, por autoridades de los Länder” (estados federados), a diferencia de lo que ocurre en los Estados Unidos donde “las leyes de la Unión suelen ser ejecutadas, normalmente, por autoridades de la Unión, y las leyes de cada uno de los Estados, por autoridades de cada uno de ellos”<sup>55</sup>.

También corresponde a la Comunidad Autónoma la ejecución de las leyes de competencia exclusiva del Estado, reservándose este último aspectos claves administrativos en estas materias como la planificación, la reglamentación, la vigilancia y el control del cumplimiento; para todo lo cual, evidentemente, el Estado puede establecer su propia organización en el territorio autonómico. La supervisión que hace el Estado del cumplimiento de la ley estatal

por parte de las Comunidades, es la clase de control denominado de legalidad, para distinguirlo del “control de mérito” o de oportunidad.

### *Leyes de armonización y directrices*

La Constitución española, ha reservado al Estado la competencia exclusiva de bases y “coordinación” en economía, investigación científica y técnica y sanidad<sup>56</sup>. Para este propósito los principales instrumentos con los que cuenta son las “directrices” y la planificación. El autor que se sigue en este apartado cita la definición de directrices constante en el Art. 189 del Tratado de Roma, que en este caso se aplica en las relaciones entre el Estado y las regiones: “las directrices obligan a todo Estado miembro a quien van dirigidas en cuanto a los resultados que deberá alcanzar, si bien será de la competencia de cada país la forma y los medios”.

La Constitución española determina que “[e]l Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a las competencias de éstas, cuando así lo exija el interés general”. El Tribunal Constitucional español ha señalado las condiciones sobre la intervención estatal a través de leyes de armonización, conforme el comentario de ARAGÓN:

*Si bien normalmente la armonización afectará al ejercicio de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, las leyes de armonización podrán ser utilizadas en el caso de las competencias compartidas cuando se aprecie que el sistema de distribución de competencias, desde la diversidad de regulaciones de las Comunidades, produzca «una desarmonía contraria al interés general de la Nación» (STC 76/1983)<sup>57</sup>.*

### ***La relación Gobierno Central, entidad reguladora y administración autónoma***

#### *El papel de las competencias exclusivas del Estado en el ámbito territorial de las autonomías*

Algunos esquemas de descentralización y de autonomías propuestos en el Ecuador coinciden en suprimir la figura del Gobernador como representante provincial desconcentrado del Gobierno central e instalar en su lugar a un Prefecto o Gobernador de elección popular. No se observa en los proyectos algún arreglo institucional diseñado para sustituir el papel de este destacado órgano dependiente del Ejecutivo.

- La declaración de Manabí encuadra su autonomía en un órgano colegiado de gobier-

no —el Consejo de Desarrollo Provincial— presidido por el Prefecto de elección popular, “responsable de la coordinación de políticas con el Gobierno Central y sus dependencias en la Provincia, así como con los Concejos Provinciales”. La integración del Consejo es singular, puesto que al lado de miembros elegidos (consejeros) y representantes de las municipalidades, con representantes corporativos y de organizaciones clasistas, intervendrían “funcionarios del gobierno central especialmente en áreas de la salud y la educación” y de entidades públicas provinciales como el Centro de Rehabilitación de Manabí (CRM), la Junta de Recursos Hidráulicos de Jipijapa, Paján y Puerto López y la Autoridad Portuaria de Manta. Parece una mezcla inconveniente de diferentes grados de representación y de legitimidad democrática. En todo caso, el proyecto de reformas constitucionales mantiene la figura del Consejo Provincial, con el nombre de Consejo de Desarrollo Provincial, con muchas de sus actuales competencias y presidido también por el Prefecto.

- El proyecto de Fuerza Ecuador mantiene a los Gobernadores y funcionarios vinculados con el ejercicio del poder de policía inherente al Gobierno Central que representen a la Función Ejecutiva, “designados por el Ejecutivo”<sup>58</sup>
- El proyecto de reforma constitucional presentado en 1999 por el Dip. Raúl Gómez mantiene el Régimen Seccional Dependiente, integrado por el Gobernador, un Jefe Político y un Teniente Político. Se le atribuye la potestad de sancionar u objetar los proyectos de Ley elaborados por los Consejos Provinciales y los Concejos Cantonales y de presidir el Consejo Provincial de Desarrollo, pudiendo también convocar a una consulta popular para la destitución de las autoridades seccionales.

Se encuentra un equivalente de este esquema que consagra al Ejecutivo nacional como colegislador provincial, en el Estado regional italiano. La Constitución italiana atribuye el control preventivo de la legislación regional al comisario de Gobierno, que la aprueba en forma tácita o expresa; o la reenvía al Consejo para su reforma o cancelación. La causal contemplada en la Norma Suprema italiana considera esta posibilidad cuanto el proyecto de ley “exceda la competencia de la región o esté en contraste con los intereses nacionales o con los de las demás regiones”. Pero el Consejo puede insistir y aprobarla por la mayoría de sus miembros<sup>59</sup>.

Pero más usual es la participación del Estado, a nivel de Ejecutivo, en el ámbito provincial para: el ejercicio de las competencias provinciales de los órganos de la Administración Pública central e institucional en el territorio provincial; la determinación de políticas públicas nacionales, de ejecución provincial; la coordinación de planes y programas que abarquen dos o más provincias; la fijación de estándares y normativas. Más adelante se discutirán las

competencias de seguimiento, regulación, control y sanción que corresponde a diferentes órganos públicos sobre las actividades de las administraciones autónomas, que se encuentran a cargo, básicamente, del Ejecutivo, los entes reguladores, el Poder Legislativo y el Poder Judicial.

Según un informe del CONAM, son funciones del nivel nacional:

**Unidad política del estado:** *El nivel nacional tiene la función principal de conservar la unidad política del estado ecuatoriano. Dentro de esta función, el gobierno nacional debe proveer las pautas que den coherencia a la actividad del estado en todos los niveles de la administración pública.*

**Función de regulación:** *Esto es, el gobierno nacional está a cargo de dictar, regir y formular las políticas y normas sectoriales nacionales bajo las cuales se acogen todas las políticas y normas emitidas por los gobiernos subnacionales.*

**Garantía de los accesos a los servicios y bienes públicos:** *El gobierno nacional debe asumir el rol subsidiario que lo obliga a suplir falencias subnacionales en la provisión y prestación de bienes y servicios públicos; en caso de que las entidades de los gobiernos subnacionales no tengan la capacidad de atender las necesidades de la población de manera eficaz y eficiente mediante la entrega de estos bienes y servicios.*

**Competencias de interés nacional (desarrollo nacional, a más de las exclusivas):** *El gobierno central tendrá bajo su responsabilidad competencias de interés nacional; para lo cual procurará buscar el concurso de los gobiernos subnacionales en la ejecución de éstas<sup>60</sup>.*

En cuanto a las competencias de la Administración Pública central e institucional, se debe recordar que en el actual esquema constitucional todas “[l]as competencias del gobierno central podrán descentralizarse”, con las excepciones ahí establecidas<sup>61</sup>; lo que se deberá entender obviamente también aplicable a un esquema de autonomías políticas. Pero la autorización constitucional y la posible reforma de su texto para incorporar la descentralización política en ningún caso podrá establecer un rígido marco y la necesaria asunción de la provincia de todas las competencias descentralizables.

Así por lo menos se visualizan las siguientes instancias de participación del Gobierno central en las provincias, inclusive aquellas que accedan a una autonomía política en los términos que fije la Constitución:

- En primer lugar, como se ha visto, no todas las provincias obligatoriamente deberán acogerse a una descentralización política; y las que se acojan lo podrán hacer selec-

tivamente y en forma progresiva, de modo que en cualquiera de las opciones abiertas por una reforma constitucional el Estado central mantendrá siempre una mayor o menor extensión de competencias aplicables en el territorio provincial, competencias que podrá ejercer en su plenitud.

- También conservará el Gobierno central sus competencias plenas en las áreas que la Constitución considera indelegables, no obstante la colaboración y coordinación que para su ejercicio pueda acordarse con las provincias descentralizadas o autónomas.
- Las dependencias del Ejecutivo también tienen una participación en las materias que asuma un gobierno provincial autónomo, en la determinación, aplicación y el seguimiento de las políticas públicas sobre esa materia dictadas por el Estado a nivel nacional; esto es especialmente cierto de la normativa y estandarización, que requieren un tratamiento uniforme en todo el territorio nacional, como parámetros ambientales, unidades de pesos y medidas, normas de sanidad, calificaciones de categorías de establecimientos de turismo, etc.
- Tanto una Ley Orgánica de Descentralizaciones y Autonomías como los estatutos correspondientes podrán establecer materias en las cuales el Estado se reserva el diseño de las políticas, lineamientos y marcos básicos, dentro de los cuales se tendría que desenvolver la legislación regional. En estas áreas todavía corresponderá a dependencias del gobierno central en la provincia la tarea de coordinación, colaboración y control.

Los organismos de control y regulación se convierten en el Ecuador y en la doctrina del Derecho Público latinoamericana y europea en un estamento diferente de la Administración Pública, que actúa con independencia del gobierno central. Estos entes, con amplias competencias de regulación, control y sanción supervigilan la prestación de servicios públicos, la protección de los mercados, la defensa de los consumidores, etc., funcionan con independencia del Gobierno central y extienden también su competencia al territorio de las regiones autónomas. En la actualidad, en la Unión Europea, estos entes de regulación son la base del control de los servicios públicos prestados por empresas privadas y se modelan en las comisiones reguladoras estadounidenses, donde funcionan con independencia de la Administración Pública desde el siglo xix.

La Constitución ecuatoriana define a las “superintendencias” como “organismos técnicos con autonomía administrativa, económica y financiera y personería jurídica de derecho público, encargados de controlar instituciones públicas y privadas, a fin de que las actividades económicas y los servicios que presten, se sujeten a la ley y atiendan al interés general”<sup>62</sup>. Corresponde a la ley señalar las actividades que requieran del control y vigilancia de una su-

perintendencia. En general, la doctrina atribuye la posibilidad de este control y vigilancia principalmente a las actividades de prestación de servicios públicos, sean suministrados por instituciones públicas o privadas. Al lado de estos “entes reguladores” de reciente desarrollo en la legislación y la doctrina, se encuentran los tradicionales organismos de control: Superintendencia de Bancos y Superintendencia de Compañías, así como Contraloría General del Estado, Procuraduría General del Estado, el Ministerio Público y la Comisión de Control Cívico de la Corrupción. En un régimen de descentralización y autonomías, estos organismos desempeñan un rol acentuado que permite la uniformidad en el territorio nacional del cumplimiento estricto de las normas para las prestaciones de servicios públicos y el control de legalidad.

### *Autonomía, financiamiento y descentralización tributaria*

La ineficiencia del sistema de transferencia de recursos desde el Gobierno central a las entidades del régimen seccional autónomo es una de las causas principales del impulso descentralizador en el Ecuador. Pero cabe aclarar que la ineficacia, retraso y falta de oportunidad en la transferencia de recursos no solo afecta a las entidades del régimen seccional autónomo, sino a toda la administración pública en general, incluyendo los ministerios de Estado. Gran parte del debate de las autonomías y las descentralizaciones se produce alrededor de la cuestión de las rentas de las entidades del régimen seccional autónomo y de la forma como se va a manejar el financiamiento provincial en un sistema de autonomías. Es obvio que un sistema de autonomías, sean estas administrativas o políticas, se sustenta en una potestad de disponer y gastar sus propios fondos, sea que su financiamiento provenga de sus recursos territoriales propios, sea que provenga de subsidios o transferencias del Gobierno central. Pero, esta problemática no es exclusiva de un sistema de descentralización, sino de cualquier sistema de manejo eficaz y eficiente de las diferentes regiones de un país, aunque sea en un Estado unitario centralizado. Para la mayor o menor autonomía administrativa o política resulta teóricamente irrelevante el sistema de financiamiento regional; siempre y cuando, evidentemente, cualquiera de esos sistemas esté manejado en forma eficiente. En efecto, en cualquier régimen hay que distinguir: 1. los fondos propios de una región — es decir los provenientes de rentas asignadas, por ejemplo, al cantón y que este puede crear sujeto a los parámetros establecidos legalmente, como las tasas y contribuciones especiales de mejoras; 2. los fondos nacionales, es decir del Estado, como el impuesto a la renta o el impuesto al valor agregado (IVA), parte de los cuales el Estado transfiere a las regiones; y 3. La recaudación y transferencia de esos impuestos

En el caso de la pertenencia de los fondos, ningún tributo es de índole local, regional o de índole nacional por su propia naturaleza, sino por determinación legal; aunque existen algu-

nos que se recaudan de una forma más apropiada en el nivel local, como los impuestos prediales, alcabalas y contribuciones especiales de mejoras que tradicionalmente han correspondido a la municipalidad. Por otra parte, en general, se considera el impuesto a la renta como nacional, pero el impuesto al valor agregado (IVA), que también es un impuesto del gobierno central en el Ecuador, es un impuesto local en otros países; y es de naturaleza tal que se lo puede recaudar efectivamente por las entidades locales<sup>63</sup>. El hecho de que en algún país se considere el IVA como de nivel regional no prejuzga sobre el hecho de que ese país necesariamente tenga una avanzada descentralización administrativa o política. En Ecuador mismo, la descentralización de rentas se contempla en la legislación vigente, aunque no ha sido implementada. La Ley de Modernización alude a “la delegación ... de gestión de recursos tributarios del gobierno central a los gobiernos seccionales” y a “la ejecución de las políticas de desconcentración cuya finalidad es de transferir ... tributos y responsabilidades de gestión tributaria del gobierno central a sus propias dependencias provinciales”<sup>64</sup>, lo que se debe concordar con la potestad del Director General del Servicio de Rentas Internas (SRI) para “[c]elebrar convenios con entidades públicas para la ejecución de actos de determinación, recaudación y control tributario”<sup>65</sup>.

En consecuencia de lo discutido en el párrafo anterior, se reitera que el tema medular de la autonomía no consiste en recaudar o no directamente los tributos propios o del Estado, sino en la posibilidad o no de fijar sus propias competencias, y establecer sus presupuestos y programas, para ejecutarlos de la manera que mejor convenga a sus intereses, sin necesitar la consulta, aprobación o permiso de ninguna otra entidad, en el marco de la ley. No obstante, la entidad autónoma estará siempre sujeta al control externo sobre la legalidad de sus actuaciones, es decir, el llamado “control de legalidad”.

En España, desde el punto de vista de la propiedad de los tributos y de la cesión que es posible hacer de ellos a favor de las Comunidades Autónomas, se reconocen tres clases de tributos: los propios, los cedidos a la Comunidad Autónoma y aquellos pertenecientes al Estado, sobre los cuales pueden disponer una participación las Comunidades Autónomas. Esta participación se establece a base de varios coeficientes, como población, déficit de servicios sociales e infraestructura, etc. La Administración Tributaria del Estado puede delegar a la Comunidad Autónoma la “gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión” de esos tributos pertenecientes al Estado, un porcentaje de los cuales va a esa Comunidad. Otras fuentes de ingresos de las Comunidades Autónomas son las asignaciones complementarias para la prestación de servicios públicos y las transferencias del “Fondo de Compensación Interterritorial”, para el financiamiento de “infraestructura, obras públicas, regadíos, ordenación del territorio, vivienda y equipamiento colectivo, mejora del hábitat rural, transportes y comunicaciones y, en general, aquellas inversiones que coadyuven a disminuir las diferencias de renta y riqueza entre los habitantes de los mismos”<sup>66</sup>. La cuantía anual de este fondo

no puede ser inferior al 30% de la inversión pública constante en los Presupuestos Generales del Estado y sus Organismos Autónomos<sup>67</sup>.

En el debate sobre la descentralización y la autonomía administrativa en el Ecuador, el tema ha estado íntimamente ligado a las quejas de las provincias sobre las demoras o incluso la pérdida de las transferencias de las rentas seccionales legalmente presupuestadas y los condicionamientos políticos a que esas transferencias han estado sometidas. Así, una descentralización y autonomía administrativa, e incluso política, podría perfectamente funcionar con un alto porcentaje de rentas transferidas por el Estado desde su Presupuesto General hacia las provincias autónomas. Mas, se considera que esos condicionamientos, políticos y de otras índoles, que supeditan las transferencias presupuestarias, constituyen una ilegal e incluso inmoral perturbación del manejo municipal, en desmedro de la autonomía determinada en la Constitución. Por otra parte, las regiones con mayor concentración de altos índices de pobreza e incluso de miseria, así como de grandes masas poblacionales, se visualizan como especialmente perjudicadas con el sistema vigente.

Así, no es de extrañar que muchas de las propuestas de descentralización, especialmente provenientes de provincias con mayores recursos y con mayor número de habitantes, de los cuales un alto porcentaje en niveles socio-económicos de pobreza e incluso de miseria, como Guayas y Manabí, han enfatizado el aspecto rentístico. Por otro lado, se han elaborado una serie de interesantes y valiosos estudios que, con diferentes metodologías y parámetros, se orientan a desglosar lo que produce y lo que recibe cada provincia. En vista de que son metodologías tentativas, ninguno de los resultados de esos estudios coinciden en las cifras resultantes, pero son cada vez más reiterativos en afirmar que solamente las ciudades de Quito y Guayaquil aportan más de lo que reciben, mientras que el último estudio que se ha podido revisar, limita solamente a Quito esta característica de autofinanciamiento<sup>68</sup>. En general, coinciden también en atribuir a la provincia de Pichincha exclusivamente los gastos y los empleados pertenecientes a las direcciones provinciales, mientras que no se incluyen los empleados públicos y gastos presupuestarios en la provincia del Pichincha de las oficinas centrales de los ministerios y entidades públicas, que se las considera de índole "nacional"<sup>69</sup>. De ahí, por ejemplo, las cifras que presentan casi el mismo número de empleados públicos en Guayas que en Pichincha (12,69% vs. 14,20%), pero que sumando el porcentaje de empleados públicos "nacionales" (31,53%), que trabajan, viven y tributan en la provincia del Pichincha, resulta que los empleados públicos de esta provincia suman  $14,20\% + 31,53\% = 45,73\%$  del total nacional, sin contar con los empleados del IESS<sup>70</sup>. Sería en absoluto erróneo endilgar a estas realidades calificativos morales o tildarlas como buenas ni como malas, sino que son hechos objetivos a tomarse en cuenta forzosamente para no presentar una distorsión inconveniente de las cifras que enloda las aguas del "baño de verdad" que se reclama.

La discusión sobre el cálculo sobre el aporte y el reparto de rentas en las provincias por supuesto que no es nuevo en el Ecuador y, en nuestro criterio, quedó zanjado a mediados del siglo xx por el sapiente hacendista RIOFRÍO VILLAGOMEZ, que entonces advirtió sobre la relatividad de las cifras tributarias:

*... los recolectores o elaboradores de los datos estadísticos, aun tomados de la misma fuente, se prestan para la demostración de diferentes tesis, por contradictorias que sean. Aún más, estadísticas trabajadas por Organismos Técnicos, competentes y nada parciales, conducen a resultados diferentes, por poco que combinen cifras que deberían llegar a resultados equivalentes; o cuando los datos que deberían ser iguales, son elaborados por distintos organismos, igualmente competentes, pues por poco que varíe el criterio de agrupación o presentación, ya pueden deslizarse equivocaciones de concepto o errores en el trabajo<sup>71</sup>.*

En el debate sobre el proyecto de Ley de Fortalecimiento Financiero del Régimen Financiero, diputados de diferentes tendencias dejaron oír su preocupación sobre este tema:

*...quisiera que para el segundo debate se presente un cuadro creíble, manejable, con sustento, solvencia técnica, en que se nos diga cuáles son los tributos que paga provincia por provincia, haciendo la corrección, que aquí con claridad se presenta, de que en provincias donde están las matrices de grandes empresas se paga más impuestos, pero que realmente tendría que redistribuirse el pago a las jurisdicciones donde se realizó el acto o contrato: Creo que esto está claro aquí en el proyecto; pero sí quisiera pedir a la Comisión, que para segundo debate, incorpore cifras, creo que eso es importante, aún para defender el proyecto es necesario que se incorpore en cifras; porque la clave de la autonomía es la solidaridad (Dip. Roldós Aguilera)<sup>72</sup>.*

*Miremos el funcionamiento del impuesto al valor agregado. En el caso del IVA uno es el lugar en el que se produce el bien; otro es el lugar en el que se adquiere ese bien; otro es el lugar en el que se consume ese bien, y otro diferente, es el lugar en el que se paga el tributo. ¿Cómo puede, señor Presidente, con el texto de esta ley como está escrito, diferenciarse dónde se produce realmente el ingreso? Igual podemos decir del impuesto a la renta, del ICE, el de circulación de capitales. En el de circulación de capitales uno es el domicilio de la persona, y la retención puede ser hecha en cualquier sucursal en la que terminó pagándose el cheque o depositándose el cheque. Por tener esta serie de dificultades del manejo de estos impuestos, señor Presidente, los países que han adoptado las autonomías: España, Italia, Alemania, han definido con precisión y con claridad que los impuestos al valor agregado,*

*los impuestos a la renta, los impuestos aduaneros, son impuestos de carácter nacional, y han elaborado metodologías especiales para que, con justicia y equidad y con sentido de solidaridad, todos los departamentos autónomos o las provincias autónomas puedan participar de las rentas (Dip. Hurtado Larrea)<sup>73</sup>.*

*... que las floricultoras asentadas en el territorio de Cayambe, no le tributaban el impuesto del 0.5 por mil que le correspondía recaudar al Municipio de Cayambe, lo hacían al Municipio de Quito; en ese entonces, porque simplemente estaban asentadas o estaban legalmente constituidas y registradas en Quito, aquí en el cantón Quito, en ese entonces, hoy Distrito Metropolitano de Quito, y pagaban todo ese impuesto a Quito y no a Cayambe. Tuvimos que hacer un sinnúmero de revueltas internas en el cantón Cayambe para que el municipio pueda beneficiarse de ese impuesto. Y cuando hablamos de este proyecto, más o menos se pretende hacer esas cosas y eso no está bien<sup>74</sup>.*

*¿Qué entendemos por recursos generados en la provincia? Y quiero citar un ejemplo similar al que cité cuando se debatió en primer debate este proyecto. Yo voy a poner un ejemplo hoy, de una empresa de Pichincha, la fábrica La Internacional, que fabrica telas aquí en Quito, aquí en Pichincha. Cuando vende esa tela en la ciudad de Babahoyo, por citar un ejemplo, el consumidor final que compra la tela en Babahoyo es quien realmente paga el IVA, ese no es un IVA que le corresponda a la empresa ubicada en la provincia de Pichincha, ese IVA le corresponde a la empresa donde se cobró el tributo. Y entonces, tendríamos que empezar a pedir un desglose de las ventas por provincias, a cada una de las empresas del país, para saber qué es lo que realmente le corresponde a Pichincha y qué es lo que realmente le corresponde al Guayas. Cuando nos tomamos una cerveza en cualquiera de nuestras provincias, allí estamos pagando el impuesto, el IVA y el ICE; sin embargo, el dinero se lo recauda donde está ubicada la fábrica, allí se declara y allí se tributa. Pero, ese impuesto no corresponde realmente a la provincia donde está recaudado el impuesto, sino donde se consumió el producto objeto de la venta (Dip. Dávila Egúez)<sup>75</sup>.*

Pero RIOFRÍO se manifestó oportunamente sobre esta cuestión y con interesantes razonamientos, con el criterio más justo y apropiado:

*... Cuando se cree que en los cuadros de la Contraloría, que llevan el título de "Recaudaciones Por Provincias", se está dando el aporte real de ellas para el Presupuesto de Operación del Estado, tampoco se polemiza al advertir que esos cuadros no contienen otra cosa que los ingresos de Caja que se han efectuado en un lugar, y no el sacrificio tributario de los habitantes de cada Provincia.*

*El propósito de este trabajo se limita, pues, a efectuar una adecuada distribución de esas cifras básicas o primarias de los indicados cuadros; de acuerdo con el sacrificio tributario en cada Provincia, por ende, la verdadera aportación al antedicho Presupuesto, advirtiendo que no se trata de cifras absolutas, con un valor 100 por 100 exacto, sino de cifras relativas, que se aproximan aceptablemente a la realidad, con un error que no excederá de 10%..*

*Para que un trabajo de esta naturaleza tenga valor aproximado aceptablemente a la realidad, es preciso optar por dos criterios fundamentales:*

*a) El personal o del domicilio de los consumidores, para los impuestos indirectos al consumo, pues hemos de admitir que tales tributos no los soportan las personas que, operando como agentes de retención, lo abonan al Fisco y lo cargan luego a los consumidores, quienes son los sujetos reales de la obligación tributaria.*

*b) La situación de los bienes y de los negocios, para otros impuestos como los que afectan a la renta, capital en giro, herencias, etc. De esta manera podremos establecer satisfactoriamente la incidencia de la contribución, ya que no nos interesa sino relativa y primariamente el lugar de la consignación de tales impuestos<sup>76</sup>.*

Entonces, para establecer un verdadero cálculo de los ingresos tributarios el factor objetivo a tomarse en cuenta, según VILLAGOMEZ, el “sacrificio tributario”. Desgraciadamente, esta discusión está contaminada con apasionados calificativos pseudo-éticos en que se especula sobre la probable “evasión tributaria” de la provincia del Guayas o se estigmatiza a la “burocracia centralista” de la Capital. Esto a conducido a impedir un debate racional alrededor del tema de la descentralización. Otro “ruido” que se produce en este debate es el acuñado término del “bicentralismo”, de Quito y Guayaquil. El efecto práctico de calificar de “centralista” a Guayaquil es, por supuesto, descartar, como un contrasentido, la posibilidad de una descentralización hacia esta ciudad o hacia la provincia del Guayas, que ya sería, de por sí, “centralista”. Así, uno de los diputados citados líneas arriba podía argumentar: “...el centralismo, con la transferencia de ingentes recursos económicos, a lo largo de los años ha creado dos grandes polos de desarrollo. Transferencia de recursos económicos extraídos de la totalidad del pueblo ecuatoriano y que han sido destinados para el desarrollo de infraestructura y hasta la ornamentación de las ciudades, concretamente Quito y Guayaquil, provincia del Pichincha y Provincia del Guayas. ... Esta injusticia debe terminar”<sup>77</sup>. Son evidentes los grandes recursos naturales, agrícolas, industriales, financieros y en general económicos de Guayaquil, desde la época de la Colonia, pero esto no tiene nada que ver con el “centralismo” que, según el Diccionario de la Real Academia Española, es “[r]elativo a la centralización política o administrativa”. Es decir, el centralismo es la concentración de las potestades de decisión política y administrativa. Ninguna ciudad ni provincia depende de las decisiones políticas o administrativas de Guayaquil para la ejecución de sus cometidos. En uno de los estudios citados, se mencionan determinadas restricciones impuestas por la Dirección General de la Marina Mer-

cante y del Litoral (DIGMER), con sede en Guayaquil, al puerto de Puerto Bolívar<sup>73</sup>. Pero, es bien conocido que la DIGMER en realidad, como institución militar que es, depende en sus pronunciamientos del Ministerio de Defensa en la ciudad de Quito, aunque esté ubicada, por obvias razones, en la ciudad de Guayaquil. La única oficina pública de Guayaquil que es ciertamente “centralista” es el Instituto de Higiene Izquieta Pérez, pero precisamente ha sido objeto de constantes quejas de usuarios de otras regiones y el proyecto de ley denominada popularmente como “Trolebús 2” abre la habilitación de universidades y escuelas politécnicas de todo el país para el desempeño de sus tareas, “recentrando” la dirección del sistema en el Ministerio de Salud. NOBOA afirma sobre este asunto:

*El concepto del Bicentralismo trata de minimizar la gravedad del problema y deforma su real dimensión, pues no se trata de justificar la existencia del centralismo a través de “distribuir las culpas entre las dos ciudades”, sino de reformar un sistema que ha causado perjuicios en el país al no redistribuir proporcionalmente la riqueza, al no redistribuir el ahorro, al consagrar las inequidades y por ende afectar la calidad de nuestra democracia<sup>74</sup>.*

En todo caso, son indudables los aportes que prestan los diferentes cálculos y parámetros acerca de los rendimientos tributarios por provincia, pero estas especulaciones parecen desviarse de la cuestión ético-política de fondo: ¿Cuál es la mejor solución para el desarrollo sustentable y equilibrado de todas las regiones del Ecuador? ¿Es cierto que las asignaciones constantes en las leyes y en el presupuesto del Estado a favor de las regiones llegan con notable retraso o nunca llegan? ¿Es o no verdad que la transferencia de asignaciones ha sido históricamente instrumento de manipulación política desde el Gobierno central a los gobiernos seccionales? Bueno, parece que existe unanimidad en que la pobreza extrema es el más grave problema que el país afronta, como lo ilustra uno de los interesantes estudios que se han citado líneas arriba. Ahí se puede constatar la extensión del nivel de miseria en los diferentes ubicaciones geográficas, incluyendo la ciudad y la provincia con el mayor número de pobres en el Ecuador: Guayaquil, con 1'088,500 pobres, de los cuales 235.000 en el nivel de la miseria o la indigencia, seguido a cierta distancia por Quito, con 623,100 pobres, de los cuales 179.500 indigentes. Así, no debe sorprender que la provincia del Guayas, así como la de Manabí, Azuay, El Oro, etc., en vista de sus aportes tributarios proponga que un porcentaje de esos fondos, que legal y presupuestariamente le corresponden, sean retenidos y no se remitan a la Cuenta Única del Tesoro Nacional, para que regresen con notable retraso o notablemente disminuidos.

Pero si se va a entrar en una discusión objetiva, sin calificaciones moralistas del comportamiento de “la otra” región, resulta necesario afrontar de una vez los verdaderos problemas que un esquema de estos representaría en la Administración Pública del Ecuador de hoy.

Esos problemas son el desempleo masivo de funcionarios públicos de la capital que ocurriría en caso de que se implante una verdadera descentralización administrativa, para no decir política; y, por otra parte, el hecho de que verdaderamente no existen los fondos para descentralizar, ya que este concepto implica que los recursos que antes se utilizaban en la Capital para atender a la región, ahora se trasladen a esta para que ella misma los administre. Pero la realidad de las cifras expuestas en el trabajo citado de GUZMÁN da cuenta que ahora sencillamente no se está haciendo esa inversión en las zonas más pobres del país: no se están realizando estas tareas centralizadamente y, por lo tanto, es obvio que no hay recursos financieros para descentralizar. ¿De dónde van a salir entonces esos recursos? Por supuesto que estos comentarios no se aplican al tema de los servicios públicos de educación y salud que consumen un elevado porcentaje del presupuesto estatal<sup>80</sup> y cuya descentralización, aunque sea administrativa, constituiría un extraordinario avance en una modernización del Estado ecuatoriano. En todo caso, el origen verdadero del retraso en las transferencias es un problema de flujo de caja, que tal vez podría indicar un desequilibrio presupuestario estructural oculto que no se refleje en las cifras de los sucesivos déficits anuales, que entonces sería mucho más grande que lo calculado hasta la fecha. A la presente fecha, los sucesivos gobiernos utilizan esa masa monetaria discrecional para resolución de urgencias coyunturales, por lo que la asignación automática de esos recursos hacia sus legítimos asignatarios, privaría al Gobierno de un importante margen de maniobra monetaria.

Pero el aspecto más grave, que no se está discutiendo en el actual debate, es el del empleo público, que no es un problema solamente de la ciudad de Quito y de la provincia de Pichincha, sino que atañe a todo el Ecuador. En consecuencia, hay que ampliar el debate de la descentralización para afrontar los desequilibrios presupuestarios potencialmente graves que ella ocasionaría, y entrar a proponer soluciones apropiadas, las que implicarán también aceptar el costo que significarían, costo que obviamente, por ser un problema nacional, tendrán que solventarlo todas las regiones del país. Hace diez años, SALGADO, observaba:

*La conclusión es que el Gobierno Central y el Sector Público Ecuatoriano no han alcanzado un tamaño que luzca desproporcionado frente a la economía. Estos han crecido rápidamente desde el período anterior al auge petrolero, pero no se llegó en cuanto al gasto a niveles que causan preocupación. Esto sí sucede con el personal de la Administración, cuyo crecimiento en los últimos 14 años ha sido acelerado (9% de promedio anual) que hacen falta ya medidas para detenerlo<sup>81</sup>.*

Las medidas para detener el crecimiento del personal público nunca se tomaron, de modo que el mismo autor constataba diez años después que se había abandonado la idea de detenerlo porque afirma: "El aparato burocrático puede ser muy ineficaz, pero en el recorte de ese tipo de gasto no parece estar la solución para los problemas fiscales; podría ayudar, pe-

ro sería totalmente insuficiente en ausencia de otro tipo de medidas”. Este aserto se complementa con lo que afirma más adelante:

*El desequilibrio resulta de una mala estructura y configuración tanto de los gastos como de los ingresos del sector público. El gasto total, de un nivel cercano al promedio de América Latina y, por lo mismo, moderado, se halla deformado por la necesidad de pagar una deuda enorme que deja un sobrante que se emplea en gran medida en el pago de sueldos. El gasto es, por lo tanto, muy rígido, renuente a la disminución y propenso, en cambio, a crecer rápidamente en cuanto ceden las restricciones que lo atan. Es, además, muy ineficiente como consecuencia, en parte, del desmantelamiento errático de un modelo de Estado y de gobierno evidentemente caducos, pero que no han sido substituidos por una nueva institucionalidad.*

*En vista de ello y sin perjuicio de lo que se debe hacer en el gasto para darle mayor eficiencia flexibilidad, la única vía capaz de enfrenar y vencer el desequilibrio fiscal está en los ingresos del Estado. Su estructura tampoco es favorable: está dominada por los ingresos del petróleo, volátiles por su propia naturaleza. La tributación interna es baja y poco equitativa. Se halla, por añadidura, muy mal administrada. Sin embargo, en ella está el único recurso válido en el momento actual, de urgencia extrema, dados los desafíos que enfrenta el Estado ecuatoriano. Por lo mismo, los remedios tienen que ser suficientes y oportunos en cuanto al incremento de los ingresos. Toda acción que requiere de tiempo para gestarse y madurar, y buena parte de la acción indispensable (p.e. administración tributaria) tiene ese carácter y debe ser acompañada por medidas que rindan efecto rápidamente. Como valerse de un mayor endeudamiento sería irresponsable dada la alta cuantía de la deuda ecuatoriana, no parece haber alternativas a un uso juicioso y tan equitativo como sea posible de la tributación (negritas añadidas)<sup>82</sup>.*

SALGADO, agudo y lúcido observador de la realidad ecuatoriana, nos legó en el último año de su vida, una observación que sí preocupa: cual es que en los altos niveles de la teorización política ecuatoriana se ha abandonado la idea de detener el gasto fiscal, “que se emplea en gran medida en el pago de sueldos”. Se visualiza entonces como “único recurso válido en el momento actual” la elevación de impuestos. La elevación del IVA, como “único recurso válido en el momento actual”, a pesar de sus inconvenientes<sup>83</sup>, es la solución acogida por el Fondo Monetario Internacional (FMI). Ahora bien, resulta claro que esos impuestos irán en su casi totalidad al “pago de sueldos” de la Administración Pública, que es un gasto que tiende “a crecer rápidamente en cuanto ceden las restricciones que lo atan”. Así, el compromiso constante en la Carta de Intención suscrita por el Gobierno del Ecuador con el FMI, contempla en materia tributaria para el año 2000: “(i) una significativa reducción de los gastos preasignados, desde sus actuales niveles de alrededor del 60% de los ingresos totales; (ii)

incremento de la tasa y cobertura del IVA y una reducción en el tope para las exoneraciones en impuesto a la renta”<sup>84</sup>. Entre los “gastos preasignados” se encuentran el 15% fijados en la Constitución y en la Ley de Descentralización para las entidades del régimen seccional autónomo, pero que ahora no alcanza al 10% de las transferencias. Por ser de índole constitucional estos gastos preasignados no se podrán modificar, pero sí apuntan a suprimir otros recursos para las entidades seccionales autónomas, universidades y para diferentes obras, todas ellas de índole provincial. Estos compromisos constantes en la Carta de Intención ocasionan incertidumbre en las regiones y refuerzan las tesis autonomistas, puesto que las actuales tendencias de incumplimiento con las regiones se empeorarán antes de mejorarse, a pesar de la subida de un impuesto “injusto” y “regresivo” como es el IVA. Por otra parte, un aporte de estas regiones al cumplimiento de los compromisos gubernamentales será que las provincias mismas recauden el IVA incrementado en la medida de las asignaciones que le corresponden, lo cual será de mucha más fácil aceptación.

#### NOTAS AL TEXTO

- <sup>1</sup> TODOROV, TZVETAN. *La Conquista de América. El Problema del Otro*. Siglo Veintiuno. Madrid, 1999. p. 195.
- <sup>2</sup> GREFFE, XAVIER. *La décentralisation*. La Decouverte. París, 1992. pp. 6-7.
- <sup>3</sup> COHEN-TANUGI, LAURENT. *La Metamorphose de la démocratie française. De l'État jacobin à l'État de droit*. Gallimard. París, 1993. p. 95.
- <sup>4</sup> HABERMAS, JÜRGEN. *La Inclusión del Otro. Estudios de Teoría Política*. Paidós. Barcelona, 1999. p. 123.
- <sup>5</sup> PÉREZ, EFRAÍN. *Deslinde Jurídico de las Descentralizaciones y las Autonomías en el Sistema Político Ecuatoriano*. Revista Juris Dictio. N° 2. Universidad San Francisco de Quito. Quito, 2000.
- <sup>6</sup> CARRÉ DE MALBERG, R. *Contribution a la Théorie Générale de l'État* (1920). Sirey. Reimpresión facsimilar del CNRS. París, 1962. Tomo I, pp. 72 y 75.
- <sup>7</sup> *Ibid.* pp. 79 y 83.
- <sup>8</sup> COHEN-TANUGI. *Ob. cit.* pp. 80 y 95.
- <sup>9</sup> RAWLS, JOHN. *Liberalismo Político* (1993). Fondo de Cultura Económica. Bogotá, 1996: “Podemos pensar en este desacuerdo como en un conflicto al interior de la tradición del pensamiento democrático mismo, entre la tradición que relacionamos con

Locke, que atribuye mayor peso a lo que Constant llamó 'las libertades de los modernos' —libertad de pensamiento y de conciencia, ciertos derechos básicos de la persona y de la propiedad y el imperio de la ley—, y la tradición que relacionamos con Rousseau, que atribuye mayor peso a lo que Constant llamó 'las libertades de los antiguos', las libertades políticas iguales y los valores de la vida pública". p. 30.

<sup>10</sup> HABERMAS, JÜRGEN. *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. MIT Press. Cambridge, 1998. pp. 99-101.

<sup>11</sup> *Ibid.* p. 87.

<sup>12</sup> *Ibid.* p.193.

<sup>13</sup> *Ibid.* p. 188.

<sup>14</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO Y FERNÁNDEZ, TOMÁS-RAMÓN. *Curso de Derecho Administrativo* (1997). Civitas. Madrid, 1998. T. I, p. 421.

<sup>15</sup> Art. 119 de la *Constitución*.

<sup>16</sup> DE 1634. *Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva*. RO 411 del 31 de marzo de 1994. Arts. 5 y 7.

<sup>17</sup> ZANOBINI, GUIDO. *Corso de Diritto Amministrativo*. Giufrè Editore. Milán, 1958. Vol. primero. p. 174: "...la especialidad de los fines, para los cuales se constituye, se refleja sobre su capacidad, limitándola a aquellos derechos y aquellas relaciones, que son necesarios para conseguir sus mismos fines", citando la autoridad de Ripert y de Ferrara en el pie de página N° 2.

<sup>18</sup> CARRÉ DE MALBERG. *Ob. cit.* p. 176.

<sup>19</sup> ZANOBINI. *Ob. cit.* pp. 77 y 84.

<sup>20</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA. *Ob.cit.* p. 273.

<sup>21</sup> MATA ESPINEL, HUMBERTO. "Proyecto de autonomías provinciales ecuatorianas", en: FRANCISCO MUÑOZ J. (Compilador). *Descentralización*. Tramasocial. Quito, 1999. p. 187 y 197.

<sup>22</sup> Ante-proyecto de "Ley Orgánica de los Gobiernos Seccionales Autónomos". Versión 4.1. Fuerza Ecuador. 12 de octubre de 1999.

<sup>23</sup> Anteproyecto de la Junta Cívica de Guayaquil sobre el Régimen de las Autonomías Provinciales. Guayaquil, 1999.

<sup>24</sup> NOBOA, RICARDO. *En Busca de una Esperanza. Análisis de la Constituyente de 1998*.

- Edino. Guayaquil, 1999. p. 272 y Acta N° 76 de la Asamblea Constituyente, del 5 de mayo de 1998, reproducida en la p. 321 de la misma obra.
- <sup>25</sup> Proyecto 20-001 ingresado el 1 de agosto de 1998, iniciativa del PRE, recomendado por la Comisión Especial Permanente de Asuntos Constitucionales en Oficio N° 0102-CEAC-99 del 4 de noviembre de 1999.
- <sup>26</sup> CONSORCIO DE CONSEJOS PROVINCIALES DEL ECUADOR. Propuesta del Concope. La Reorganización Administrativa del Estado en el Ámbito Provincial. Descentralización y Autonomía. s/f. Por otro lado, posiblemente exista un ante-proyecto de CONCOPE donde se concretan los textos de reforma constitucional que comportan estos enunciados, pero no se encuentra entre los documentos consultados, suministrados por la Comisión de Descentralización, Desconcentración y Régimen Seccional.
- <sup>27</sup> CONAM. Propuesta de modelo de organización política, territorial, de representación y participación (resultado de la 2ª. Subcomisión)
- <sup>28</sup> Declaración de Manabí. Comité Cívico "Pro Autonomía de Manabí". *Propuesta Hacia una Autonomía Provincial*. Portoviejo, agosto 23 de 1999. Carta dirigida a los presidentes de las tres funciones del Estado. p. 2.
- <sup>29</sup> Añadido propuesto.
- <sup>30</sup> En el Título VI. De la Función Legislativa; Capítulo 5. De las leyes; Sección primera. De las clases de leyes.
- <sup>31</sup> Art. 226 de la *Constitución*.
- <sup>32</sup> CORONEL JONES, CÉSAR. "Centralización y descentralización. El caso de Guayaquil". En: *Descentralización y Gobiernos Municipales*. Cordes. Quito, 1993. pp. 202-205.
- <sup>33</sup> GREFFE. *Ob. cit.* pp. 64-73. Ver cuadro de las páginas 66-67.
- <sup>34</sup> ITALIA. L. 142. 8/6/90. *Ordenamiento de las Autonomías Locales*.
- <sup>35</sup> Art. 244 de la *Constitución*.
- <sup>36</sup> Art. 246 de la *Constitución*.
- <sup>37</sup> GARCIA DE ENTERRÍA. *Ob. cit.* p. 276.
- <sup>38</sup> L. 27. *Ley de Descentralización del Estado y de Participación Social*. RO 169 del 8 de octubre de 1997. Arts. 9 y 13.
- <sup>39</sup> GARCIA DE ENTERRÍA. *Ob. cit.* p. 276.

- <sup>40</sup> Art. 226 de la *Constitución*.
- <sup>41</sup> Voz “regalía”: “1. Prerrogativa de las que, como la acuñación de la moneda, corresponden al soberano de un país”. MARÍA MOLINER. *Diccionario del Uso del Español*. Gredos. Madrid, 1990.
- <sup>42</sup> PÉREZ, EFRAÍN. *Evaluación de la Normativa Jurídica Ambiental Aplicable al Municipio de Guayaquil*. Novotecní-Estade-Proyecto PATRA-Banco Mundial. Quito, 1999.
- <sup>43</sup> PÉREZ, EFRAÍN. *Deslinde Jurídico de las Descentralizaciones y las Autonomías en el Sistema Político Ecuatoriano*. Revista Iuris Dictio. Universidad San Francisco de Quito. Vol 1, N° 2. Quito, 2000.
- <sup>44</sup> GARRIDO FALLA, FERNANDO. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tecnos. Madrid, 1994. V. I, p. 276.
- <sup>45</sup> REAL, BYRON. *Descentralización y Participación Social*. INEFÁN-GTZ. Abya-Yala. Quito, 1999. pp. 47-48.
- <sup>46</sup> Cf. PÉREZ. *Gestión Pública Ambiental*. Unama-BID-CONADE. Quito, 1997.
- <sup>47</sup> BERMEJO VERA, JOSÉ. “El Dominio Público Marítimo”. En: BERMEJO (Dirección y coordinación). *Derecho Administrativo. Parte especial*. Civitas. Madrid, 1994. p. 392.
- <sup>48</sup> GARRIDO. *Ob. cit.* p. 279.
- <sup>49</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA. *Ob. cit.*, p. 288.
- <sup>50</sup> *Ibid.*
- <sup>51</sup> ARAGÓN REYES, MANUEL y JUAN J. ZOLOZÁBAL ECHAVARRÍA (editores). *Derecho Constitucional*. (textos legales y jurisprudencia comentada). McGraw-Hill. Madrid, 1995. p. 90.
- <sup>52</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA. *Ob. cit.* pp. 293-299.
- <sup>53</sup> Art. 226 de la *Constitución*.
- <sup>54</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA. *Ob. cit.* p. 329.
- <sup>55</sup> STEIN, EKKEHART. *Derecho Político*. Aguilar. Madrid, 1973. p. 107.
- <sup>56</sup> Art. 149.1, 13°, 15° y 16°.
- <sup>57</sup> ARAGÓN y ZOLOZÁBAL. *Ob. cit.* p. 92.
- <sup>58</sup> FUERZA ECUADOR. *Ante-Proyecto de Ley Orgánica de los Gobiernos Seccionales Autónomos*. Versión 4.1, 12 de octubre de 1999. Art. 17.

- <sup>59</sup> PALAZZO, JOSÉ LUIS; DOMINGO JUAN SESÍN Y VÍCTOR ARMANDO ROLÓN LEMBEYE. *La Transformación del Estado*. Depalma. Buenos Aires, 1992. pp. 156-157.
- <sup>60</sup> CONAM. Comisión para la Descentralización, las Autonomías y las Circunscripciones Territoriales. Subcomisión de lo Administrativo y de Competencias. *Modelo de Descentralización Administrativa*. Quito, 2000.
- <sup>61</sup> *Constitución Política*: “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”.
- <sup>62</sup> Art. 222 de la *Constitución*.
- <sup>63</sup> GREFFE. Ob. cit. : En Bélgica “los recursos locales provienen en parte de tributos propios preasignados sobre el IVA (62% del monto total del tributo) y sobre el impuesto a la renta (40% del monto total del impuesto)”; en Dinamarca, “las comunas y departamentos, tienen la posibilidad de imponer impuestos a la renta, de los cuales fijan la tasa, que es de un promedio de 19,5 para en las comunas y de 9,4 para los departamentos”. pp. 44-46.
- <sup>64</sup> L. 50. *Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada*. RO 349 del 31 de diciembre de 1993. Art. 34.
- <sup>65</sup> L. 41. *Ley de Creación del Servicio de Rentas Internas*. RO 206 del 2 de diciembre de 1997. Art. 7, 13.
- <sup>66</sup> *Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas*. BOE de 1 de octubre de 1980, con varias reformas. Arts. 4, 16, 1. y 2.
- <sup>67</sup> *Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial*. BOE de 27 de diciembre de 1990. Arts. 2, 1 y 3.1.
- <sup>68</sup> CÁMARA DE COMERCIO DE QUITO. *Descentralización y Desarrollo*. Quito, 1998. (Todas las cifras son en millones) Impuestos pagados, 1998. Guayas: 6'139,980; Pichincha: 7'967,730. Asignaciones del Estado, 1998. Guayas: 3'605,524; Pichincha: 1'860,658. p. 45. MARCO A. GUZMÁN. *Realidad Nacional, Descentralización y Autonomías*. CORDES-Konrad Adenauer Stiftung. Quito, marzo 2000. Impuestos pagados, 1998. Guayas: 1'690,000; Pichincha: 3'110,000. Asignaciones del Estado, 1998. Guayas: 960,000; Pichincha: 1'020,000. VICENTE ALBORNOZ G. *Gobierno Central, Autonomías y Finanzas Provinciales*. CORDES-Konrad Adenauer Stiftung. Quito, junio 2000. (Cantidades en miles de dólares) Impuestos pagados,

1998 (“sin ajustes”). Guayas: 322,364; Pichincha: 571,784. Asignaciones del Estado, 1998. Guayas: 325,858; Pichincha: 213,530. (“Información ajustada”). Impuestos pagados, 1998. Guayas: 327,142; Pichincha: 396,102. Asignaciones del Estado, 1998. Guayas: 334, 532; Pichincha: 255.731.

- <sup>69</sup> El estudio de ALBORNOZ incluye en el gasto de Pichincha ciertos rubros de gasto corriente atribuidos al “Gobierno central” de ciertas instituciones. *Ob. cit.* p. 24.
- <sup>70</sup> Guayas: 40,378; Pichincha: 45,185. Pero los considerados “nacionales”, sin atribución a una provincia determinada suman 100,299. CÁMARA DE COMERCIO. *Ob. cit.* p. 61.
- <sup>71</sup> RIOFRÍO VILLAGOMEZ, EDUARDO. *La Participación de las Provincias en las Finanzas Públicas del Estado*. Casa de la Cultura Ecuatoriana. Quito, 1955. p. 7.
- <sup>72</sup> Dip. Roldós Aguilera. Acta 179, p. 18.
- <sup>73</sup> Dip. Hurtado Larrea. Acta 179, p. 49.
- <sup>74</sup> Acta 206, p. 37.
- <sup>75</sup> Dip. Dávila Eguez. Acta 206, pp. 67 y 68.
- <sup>76</sup> *Ibid.* pp. 31-32.
- <sup>77</sup> Acta 179, p. 48.
- <sup>78</sup> GUZMÁN. *Ob. cit.* p. 24, pie de página N° 11.
- <sup>79</sup> NOBOA, RICARDO. “La Crisis de la República Unitaria y sus Alternativas”. En: FRANCISCO MUÑOZ J. (Compilador). *Descentralización*. Tramasocial. Quito, 1999. p. 229.
- <sup>80</sup> SALGADO, GERMÁNICO. *La Ruta de la Gobernabilidad*. Cordes. Quito, 1999. p. 445.
- <sup>81</sup> SALGADO, GERMÁNICO. “El Estado Ecuatoriano: Crisis Económica y Estado Descontrolista”. En: JUAN VALDANO (Editor). *Los Nuevos Límites del Estado*. CORDES. Quito, 1990. p. 278.
- <sup>82</sup> SALGADO, GERMÁNICO Y SANTIAGO SANTOS. “Problemas Fiscales”. En: GERMÁNICO SALGADO. *Ob. cit.* (1999). pp. 484-485.
- <sup>83</sup> “Un sistema tributario cuyo eje es un IVA uniforme es regresivo, es decir, injusto por naturaleza y eso termina necesariamente por afectar la gobernabilidad”. *Ibid.* p. 480.
- <sup>84</sup> Ecuador. *Letter of Intent and Memorandum of Economic Policies of the Government of Ecuador for 2000*. [www.imf.org/external/np/loi/2000/ecu/01/index.htm](http://www.imf.org/external/np/loi/2000/ecu/01/index.htm), 25 de abril de 2000. N° 26.



*"La propuesta de una reforma económica sustentada en la dolarización de la economía, no hace otra cosa que oficializar lo que en la práctica ya ha ocurrido. Los agentes ahorran en dólares, gastan en dólares y fijan los precios en dólares."*

*Econ. Marco P. Naranjo Ch.*

*"Para que la descentralización sea objetiva, y más aún las autonomías, se requiere de una gran dosis de voluntad política de transferir, especialmente, potestades a las entidades descentralizadas y que esas atribuciones sean políticas y no solamente administrativas."*

*Dr. Rafael Oyarte M.*

*"Si somos incapaces de sostener el circulante a base de producción, la pobreza nos obligará a acudir a dólares sucios para cubrir el vacío. La responsable no será la dolarización sino la clase política, pero ésta, es otra historia."*

*Dr. Ramiro Aguilar T.*

*"Hay que ampliar el debate de la descentralización para afrontar los desequilibrios presupuestarios potencialmente graves que ella ocasionaría, y entrar a proponer soluciones apropiadas, las que implicarán también aceptar el costo que significarían, costo que obviamente, por ser un problema nacional tendrán que solventarlo todas las regiones del país."*

*Dr. Efraín Pérez C.*

## Ruptura 42



*"La soberanía no reside en la moneda sino en el bienestar de los ciudadanos. Los únicos que perderían su 'soberanía' con la dolarización son los políticos corruptos que imprimen dinero inorgánico para pagar sus salarios. El resto de la población será más soberana al tener un mejor nivel de vida ligado a la moneda más fuerte del mundo."*

*Dr. José Luis Cordeiro*

*"El objetivo que esas leyes buscan debería ser, en definitiva, lograr un desarrollo equilibrado y armónico de todo el país y sus diferentes circunscripciones; alcanzar que la gente de todos los lugares de la Patria pueda aspirar a una equitativa mejora de sus niveles de vida; y, al mismo tiempo, afirmar y robustecer el ser nacional; proyectar, con mayor eficacia, al Ecuador como una nación sólida y firme."*

*Dr. Marco Antonio Guzmán C.*

### FUNDACION KONRAD ADENAUER

La Fundación fue creada en 1964 y actualmente tiene oficinas de representación en más de 100 países. En Ecuador se dedica desde 1965 a la formación política, la investigación y el asesoramiento político y socio-económico.

La Fundación Konrad Adenauer se atiene a los principios del Movimiento Demócrata Cristiano. El nombre de la Fundación está íntimamente relacionado con su contenido y deberes. Los principios que troquelaron la vida y obra del gran estadista alemán, Konrad Adenauer constituyen las directrices de su trabajo.

### CORPORACION LATINOAMERICANA PARA EL DESARROLLO, CLD

La Corporación Latinoamericana para el Desarrollo es una organización privada sin fines de lucro, creada en Ecuador en 1990.

CLD tiene como misión contribuir al fortalecimiento de la vida democrática en el Ecuador, procurando la formación de una sociedad civil que lidere la transformación jurídica e institucional del Estado.

El trabajo de CLD se ha concentrado en seis áreas principales: Justicia y Seguridad Jurídica, Transparencia, Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos, Sociedad Civil Participativa, Sistema Político Democrático y Desarrollo Sustentable.

### ASOCIACION ESCUELA DE DERECHO

La Asociación Escuela de Derecho de la PUCE es una organización política de representación estudiantil que agrupa a los alumnos de la Facultad de Jurisprudencia. Creada el 25 de junio de 1948 en respuesta a la necesidad de fomentar la participación e integración universitaria, acogió toda iniciativa estudiantil dirigida a convertir en realizaciones concretas ideales de superación profesional que vayan en interés y beneficio de sus miembros y la comunidad en general.

Su trabajo prioriza la defensa y promoción de los derechos estudiantiles, la excelencia académica y el servicio social comunitario.