

La fiebre de volverse provincia... y sus implicaciones

< POR MARÍA LORENA CASTELLANOS >

Unos dicen que lo que se quiere es lograr más recursos y más representación política. Otros, que lo que existe es una jugada política, que acarrea más burocracia. El contraste de los argumentos a favor y en contra de la provincialización no puede ser mayor y se resume en el *Recuadro 1*. Y es que todo se desató el 1 de marzo pasado, cuando, cumpliendo una oferta de campaña, el presidente de la República **Rafael Correa** firmó el proyecto de ley para crear la provincia de Santa Elena (que reuniría a los actuales cantones de Santa Elena, Salinas y La Libertad, desmembrándolos de la provincia del Guayas), a lo que añadió dos anuncios: uno, que también enviaría al Congreso el proyecto de ley para crear la provincia de Santo Domingo de los Colorados (cerceando el actual can-

¿Qué implica una provincialización? ¿Es la mejor alternativa para el desarrollo o es el resultado de una estrategia política bien armada? Con el anhelo de recibir más dinero y atención, los cantones de la península de Santa Elena se unen para constituirse como provincia. Santo Domingo le sigue en el camino.

tón de Pichincha), y dos, que no promocionaría ninguna provincia más.

La respuesta de los dos polos políticos más influyentes del país difiere. En Guayas, el prefecto **Nicolás Lapentti** promovió de inmediato una campaña “anti-provincialización”, y logró que 25 de los 28 alcaldes de la Asociación de Municipalidades del Guayas rechazaran la división, mientras 72 representantes de las llamadas Fuerzas Vivas de Guayaquil manifestaron su descontento en un comunicado público, aduciendo que se oponen a “la desmembración del Guayas”. En Pichincha, el prefecto **Gustavo Baroja** ha sido más cauto: anuncia que respeta la provincialización de Santo Domingo (finalmente, allí hubo un referéndum donde el Sí a volverse provincia ganó abrumadoramente), pero no cree que sea la solución.

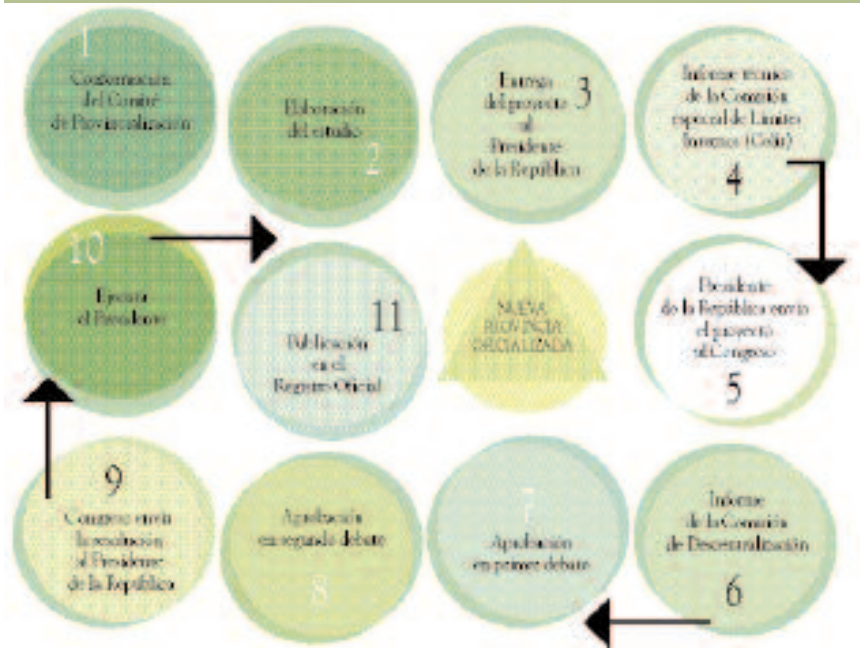
Ahora bien, definir una nueva pro-



Escenas de Santo Domingo de los Colorados.



CUADRO 1
EL CAMINO HACIA LA PROVINCIALIZACIÓN



FUENTE: COMITÉ DE PROVINCIALIZACIÓN DE SANTA ELENA.

vincia no es una tarea sencilla (*Cuadro 1*). El proyecto de ley deberá ser aprobado al menos por 51 legisladores, una mayoría simple.

Más dinero para unos y menos para otros

La proforma presupuestaria 2007 asignó \$ 867,5 millones en transferencias a los municipios y consejos provinciales. A eso sumó \$ 48 millones la Comisión de lo Tributario del Congreso Nacional. Si se creasen dos provincias más este año, el Ministerio de Economía tendría que repartir el presupuesto seccional entre 23 ó 24 provincias, lo que significaría menos recursos para todas las 22 provincias existentes, no solo para Guayas y Pichincha. En este sentido, el Estado no asumiría ningún costo adicional.

A su vez, los cantones de la península de Santa Elena y Santo Domingo al constituirse como provincias recibirían los recursos adicionales que por ley les

RECUADRO 1

LOS ARGUMENTOS...

A favor:

- Representatividad mínima en el Congreso.
- Santa Elena: presupuesto propio sin la demora del Consejo Provincial para el desembolso de recursos para atender las necesidades de la población.
- Santo Domingo: tiene recursos necesarios para ser una provincia competitiva.
- Facilitar los trámites, en vez de tener que viajar a la capital provincial.

En contra:

Ampliación innecesaria del aparato burocrático del Estado.
División estratégica con fines políticos.
Un plan de Autonomías es un mejor camino.

CUADRO 2

LOS CANTONES EN CUESTIÓN EN CIFRAS

	La Libertad	Salinas	Santa Elena	Santo Domingo
Nueva provincia				
Extensión		3.762 km ²		3.857 km ²
Población		238.889		287.018
Distribución de recursos	30% para La Libertad, 30% para Salinas y 40% para Santa Elena.			100% Sto. Domingo.
Número de cantones		3		1*
Número de diputados		3		3
Necesidades urgentes	Alcantarillado sanitario e infraestructura vial.			Infraestructura.
Actualmente...				
Población	77.646	49.572	111.671	287.018
Población económicamente activa	26.021	16.230	35.584	100.861
Analfabetismo	7,2%	7,1%	9,4%	9,2%
Pobr. por necesid. básicas insatisfechas**	72,7%	67,1%	8,9%	9,2%
Principales actividades económicas	Comercio, pesca.	Pesca	(puerto Santa Rosa), comercio y turismo.	Agricultura y comercio

* Si LA CONCORDIA ACEPTA SER CANTÓN DE LA PROVINCIA DE STO. DOMINGO, SERÁN DOS CANTONES.

** PORCENTAJE CON RESPECTO A LA POBLACIÓN TOTAL DEL CANTÓN.

FUENTE: SIISE (CENSO 2001).

RECUADRO 2

LAS NUEVAS PROVINCIAS RECIBIRÍAN:

- La **Ley especial de Distribución del 15%** (R.O. 27, 20 de marzo de 1997) destina 15% del Presupuesto del Gobierno Central (PGC) a entidades territoriales, excepto los ingresos provenientes de créditos externos e internos. 30% (4,5% del PGC) se dirige a los Consejos Provinciales y 70% (10,5% del PGC) a los municipios.
- El **Fondo de Desarrollo Provincial (Fondepro)** (Ley 65, R.O. 395, 14 de marzo de 1990) asigna 2% del monto total de ingresos corrientes del PGC de cada ejercicio económico.
- La **Ley de Desarrollo Seccional** (R.O. 441, 21 de mayo de 1990) transfiere 2% de los ingresos corrientes netos del PGC.
- Donaciones del impuesto a la renta por particulares.
- Recursos por leyes para provincias específicas (en caso de que se creen para las nuevas provincias).

corresponderían (*Recuadro 2*). Los recursos se reparten según necesidades básicas insatisfechas, extensión del territorio y población. Así, los Consejos Provinciales de Guayas y Pichincha recibirían menos transferencias. Y por la repartición de recursos entre 24 provincias, el resto de provincias también recibiría menos dinero a pesar de que el número de habitantes a quienes atenderían sería el mismo. Ni la creación de una ni la de dos provincias está prevista en el Presupuesto de este año. Por el momento, el Ministerio de Economía analiza los costos del proceso. Pero, ¿hasta qué punto las 22 provincias actuales aceptarían recibir menos recursos?

Instituciones adicionales

Una vez que se constituya la nueva provincia, empezará la creación de instituciones: Consejo Provincial, Gobernación, Dirección Regional de la Contraloría, Superintendencia de Compañías y Bancos, Corte Provincial de Justicia con sus salas, direcciones provinciales de los ministerios, oficinas de la Fiscalía y un tribunal provincial electoral. Luego vendrán las elecciones de las dignidades provinciales. Aún no se ha determinado si el Estado desembolsará los recursos para la gestión administrativa inicial de las nuevas provincias, como lo hizo con el Consejo Provincial de Orellana.

Sobre la consulta...

La Constitución Política no menciona nada sobre la separación de unidades territoriales; al contrario, dice que las provincias, cantones y parroquias se podrán asociar para su desarrollo. En cuanto a la consulta popular sobre el tema, el Art. 106 de la Constitución establece que cuando existan circunstancias trascendentales que justifiquen un pronunciamiento popular, los organismos seccionales podrán convocar a consulta a los ciudadanos de la correspondiente circunscripción territorial. Así, si se trata de un asunto que concierne a la provincia, entonces tendría que consultarse a toda su población. La realización de la convocatoria le com-

ENTREVISTA

"NO TIENEN LA ATENCIÓN QUE ASPIRAN"

JORGE MARÚN

PRESIDENTE DEL CONSORCIO DE CONSEJOS PROVINCIALES (CONCOPE)

Cuando a **Jorge Marún**, presidente del Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (Concope), se le pregunta por qué los cantones de Santa Elena y Santo Domingo reclaman la necesidad de convertirse en provincias, responde que "la Constitución dice que solo el Ejecutivo puede enviar un proyecto de ley al Congreso para que se apruebe la cantonización o provincialización de algún territorio en el país", y recuerda en primer lugar la falta de representación. "En la provincia de Pichincha, muy pocas ocasiones ha habido un consejero provincial de Santo Domingo y en el caso de la provincia del Guayas, nunca ha habido un consejero provincial del cantón de Santa Elena", dice, y añade que "tampoco hay la representación de todos los cantones que les permita tener una voz en la legislatura y que exija que la conformación anual de los presupuestos de las entidades sea participativa y cubra las necesidades y aspiraciones de cada uno de los sectores".

Augusto Ordóñez



Reconoce, por supuesto, "que los recursos no alcanzan" y explica que los gobiernos anteriores nunca aceptaron lo que constitucionalmente está normado, es decir: procesar la descentralización en el país. "Si se hubiese dado la descentralización, si se hubiera iniciado en serio hace seis años, tuviéramos más opciones para atender a las provincias y no tuviéramos estos reclamos. Los pueblos reclaman porque no tienen la atención que ellos aspiran. Por eso se vienen dando brotes de nuevas parroquias que quieren ser cantones o nuevos cantones que quieren ser provincias".

Recuerda que "la provincialización es una aspiración que viene desde hace muchos años. No ha habido la sensibilidad necesaria de los últimos cuatro o cinco gobiernos centrales para solucionar los problemas, la solución es atenderlos; dialogar, esa es la receta". Y se pone hipotético: "Si yo hubiese sido Presidente de la República, hubiera convocado a las autoridades de Guayas y Pichincha separadamente, a una reunión para solucionar los problemas de Santo Domingo y de la península. ¿Es un problema de reordenamiento territorial? ¿De representación en el Consejo Provincial y en el Congreso Nacional? ¿Pues que la provincia se comprometa a tener consejeros provinciales y diputados de allí? ¿Quién sabe cuál es la verdadera aspiración de Santo Domingo para ser provincia? Puntualmente, nadie puede decir cuál es".

Por otro lado, señala una aspiración: "fortalecer los gobiernos intermedios mediante una fusión entre la gobernación provincial, la prefectura provincial y los organismos de desarrollo provincial; que el gobernador sea electo popularmente y que sea el presidente del gabinete provincial, para que no haya duplicación de acciones".

Y exhorta: "Queremos un proceso serio de descentralización, donde el gobierno nacional asuma la responsabilidad de entregar las competencias pedidas por los gobiernos regionales. Que sea un proceso de maduración. Hoy, el país reconoce la buena acción de los gobiernos seccionales. Es un tema de responsabilidad y madurez política".

pete al Tribunal Provincial (Art. 107, CP).

Eso es lo que dicen las leyes. ¿Qué opina la gente? *Monitor de Opinión Nacional* consultó sobre la provincialización de la península de Santa Elena: en todo el país, 65,8% se manifestó en contra y 34,2% a favor; mientras que en Guayas, 85,1% se manifestó en contra y 14,9% a favor.

Es sabido que en Santo Domingo, el 26 de noviembre de 2006 día de las votaciones para la segunda vuelta elec-

RECUADRO 3

¿Y LA CONCORDIA CON QUIÉN SE QUEDA?

En agosto de 1978 la Comisión Especial de Límites Internos (Celir) estableció que la población de La Concordia pertenece a Pichincha. Sin embargo, Esmeraldas lo rechaza, así como los límites fijados entre las dos provincias. Es un asunto que ha permanecido sin resolverse. La fiebre por la provincialización de Santo Domingo ha avivado este conflicto ante el ofrecimiento de quienes impulsan el proceso de constituir a La Concordia como cantón de la nueva provincia de Santo Domingo. Aunque miembros de la Junta Pro Mejoras de La Concordia han resuelto ser parte del proyecto de provincialización de Santo Domingo, los esmeraldeños aseguran que La Concordia les pertenece y que lucharán por ella.

ENTREVISTA

"LA CREACIÓN DE UNA PROVINCIA DEBE SER ANALIZADA, PENSADA Y REPENSADA" ELDER LEDESMA

El lic. **Elder Ledesma**, director provincial de Educación de Orellana desde el inicio provincial y quien participó en el proceso de creación de esa provincia, relata que en la ley que la creó se establecía que la administración dependería de las autoridades de la provincia del Napo hasta cuando se den las elecciones para Orellana. "Eso limitaba el proceso de construcción de las instituciones, que obviamente tienen que representar alguna política. Recién el 21 de mayo de 2000 se dieron las elecciones, pues en el sufragio de 1998 todavía pertenecíamos a Napo".

Ledesma recuerda que desde antes había "una lucha constante contra el centralismo absorbente, que hasta ahora no ha mejorado". Claro que antes, "para hacer un trámite común, como sacar una partida de nacimiento, teníamos que ir al Tena, a siete horas en vehículo. Ahora, como provincia tenemos el derecho de elegir diputados, consejeros, prefecto y tener más recursos para atender las necesidades y expectativas de la población".

¿Qué pasó con esos fondos? "Los recursos empezaron a fluir desde el 2000, mientras tanto se dio el proceso de organización, creación de las instituciones, gestión para los presupuestos, organización política y administrativa. Como sucede en el

país, la mayoría de recursos se ha destinado para gasto corriente (contratar personal y organizar instituciones). En educación, de los \$ 5 millones que aproximadamente tiene el presupuesto, la mayor parte, por no decir 90%, es para pago de sueldos de profesores. Igual sucede con el Consejo Provincial, la Gobernación, la Dirección de Salud", en Orellana.

Pero, aclara, "en salud, todavía estamos luchando por tener un hospital digno. En educación igual. No basta con ampliar la cobertura, la clave es la calidad. Antes contábamos con alrededor de 360 maestros, ahora contamos con más de 600 maestros fiscales y 1.000 bonificados por el municipio. La población infantil en edad escolar se ha triplicado. Tenemos alrededor de 120 centros médicos, un hospital estatal donde no vale el quirófano y hay pocos médicos, y uno de la brigada de Napo sin médicos permanentes ni medicinas".

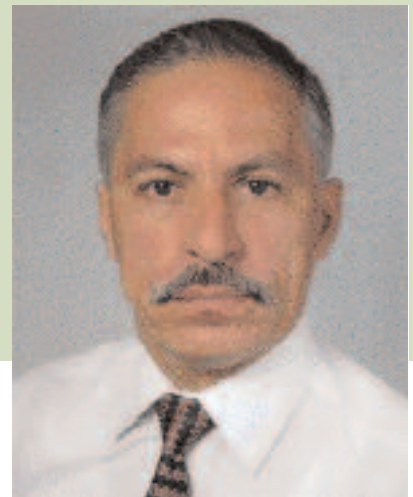
"El nuevo Consejo Provincial recibió entre cinco y seis millones para organizarse, instalarse y pagar el arriendo del local. Las demás instituciones fueron consiguiendo presupuesto mediante su gestión con las autoridades respectivas", relata Ledesma.

Cuando se le pide que haga un balance declara que "la provincialización valió la pena. Para hacerse provincia, las justificaciones deben ser adecuadas. Hay tantas características geopolíticas y económicas que justificaban y justifican la creación de nuestra provincia, ¡la del Napo era medio país! La división dio lugar a un desarrollo significativo que, aunque no es sostenido, es halagador en comparación con

lo que había antes". En cuanto a la participación política, "la creación de la provincia no ha significado nada en su desarrollo, solo una representación física en el Congreso".

Ledesma señala tres recomendaciones para un buen proceso de provincialización: 1) Determinar procesos de descentralización (transferencia de competencias y recursos). 2) Buscar presupuestos participativos que ayuden en el desarrollo y a implementar proyectos de autogestión, "caso contrario seguiríamos dependiendo y solo habría una división geográfica". 3) Saber escoger las autoridades que representen a la provincia nueva. "Cuando no se pone las bases firmes en cuanto a funcionarios idóneos, luego resulta difícil caminar".

En general, enfatiza que "la creación de una provincia debe ser analizada, pensada y repensada. Debe haber una organización y planificación. A veces la creación de las provincias viene por intereses de grupos pequeños. En Orellana no hicimos consulta, pero era un sentir ciudadano general. Estamos contentos; falta mucho, pero ya empezamos".



CUADRO 3
INGRESOS E IMPUESTOS DE LOS MUNICIPIOS QUE BUSCAN PROVINCIALIZARSE
(PROMEDIO ANUAL 2002-2006)

	Municipio La Libertad	Municipio Salinas	Municipio Sta. Elena	Municipio Sto. Domingo	Municipio Quito	Municipio Guayaquil	Promedio de los 218 municipios excluyendo Quito y Guayaquil*	Promedio de los 218 municipios incluyendo Quito y Guayaquil*
Ingresos propios como % de ingresos totales**	33.3%	67.4%	21.3%	39.1%	52.7%	42.6%	24.3%	32.0%
Aportes y transferencias como % de los ingresos totales**	61.7%	27.9%	77.3%	60.4%	46.7%	54.0%	75.2%	66.9%
Recaudación municipal con respecto a la de la provincia a la que pertenece el cantón	0.38%	0.17%	0.10%	0.67%	97.4%	95.4%	-	-
Capacidad de pago al 2006 (valor presente neto)	Normal	Normal	Normal	Alerta	Normal	Normal	-	-

** LOS INGRESOS TOTALES SON DE CADA MUNICIPIO; INCLUYEN INGRESOS PROPIOS, VENTAS DE ACTIVOS Y APORTES Y TRANSFERENCIAS.

FUENTE: SIISEC, MEF.

CUADRO 4
GASTOS DE INVERSIÓN COMO PORCENTAJE DE LOS GASTOS TOTALES

	Municipio de Salinas	Municipio Sta. Elena	Municipio La Libertad	Municipio Sto. Domingo	218 municipios del país
1996	43,9%	55,7%	47,7%	38,9%	36,8%
1997	45,9%	39,1%	45,8%	36,4%	47,1%
1998	15,9%	39,1%	43,0%	23,9%	42,7%
1999	17,3%	46,5%	51,2%	35,7%	48,6%
2000	13,5%	49,7%	46,3%	30,1%	51,2%
2001	42,3%	35,5%	51,0%	46,4%	59,1%
2002	12,4%	50,5%	56,1%	52,0%	63,6%
2003	20,5%	43,4%	46,9%	64,7%	62,5%
2004	62,6%	67,7%	54,6%	63,3%	66,9%
2005	47,5%	73,1%	72,0%	51,3%	63,3%
2006	50,5%	73,5%	62,6%	58,6%	65,6%

FUENTE: SIISEC, MEF.

toral, se realizó la consulta a los pobladores de ese cantón sobre si deseaban convertirse en provincia y 83,6% se pronunció a favor. La consulta se realizó a pedido del Concejo Municipal de Santo Domingo, quien la financió con \$ 102.495. Como el Concejo Municipal de Santo Domingo cumplía con los requisitos establecidos en la Ley de Elecciones, el Tribunal Provincial de Pichincha aprobó su realización. Aunque representa una importante definición política, la verdad es que, en términos legales, una consulta no obliga a nada.

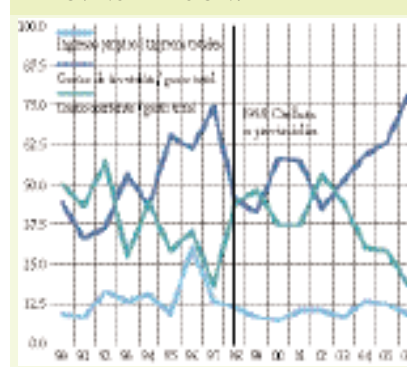
Representatividad en el Congreso

Según la Constitución, el Congreso debe estar conformado por dos diputados por provincia más uno por cada 200.000 habitantes. Esto implicaría que habría tres diputados por la nueva provincia de Santa Elena y tres por la de Santo Domingo. Con ello las provincias de Guayas y Pichincha perderían tres diputados cada una de su

representación al parlamento, con lo que la primera se quedaría con 15 diputados y Pichincha con 11.

¿Garantiza una presencia de tres diputados que los intereses de una provincia sean efectiva y ampliamente defendidos? Los observadores dicen que no, y que una prueba de ello es el caso de la provincia de Orellana, constituida el 30 de junio de 1998 pero que desde entonces no ha tenido precisamente un salto adelante en su desarrollo.

¿CÓMO HA CAMBIADO ORELLANA CON LA PROVINCIALIZACIÓN?



FUENTE: SIISEC, MEF.

¿Cómo están las cuentas?

Las transferencias del Gobierno central a los seccionales se realizan –cuando los ministros de Finanzas son ordenados y cumplidos– cada mes, y representan, junto con los aportes, un rubro importante para los ingresos de los municipios involucrados en la provincialización (Cuadro 3).

Entre los años 2002 y 2006, las transferencias han crecido 58,5% en Santa Elena, 62,2 % en La Libertad, 21,5 % en Salinas y 61,6% en Santo Domingo, frente a 38% a nivel nacional. Los gastos de inversión con respecto a los gastos totales han aumentado paulatinamente (Cuadro 4); sin embargo, vale tomar en cuenta las diferencias que pueden presentarse en cuanto a la concepción de inversión de los distintos municipios. Los resultados de la provincialización de Orellana reflejan dos datos positivos y uno negativo: los positivos, aumento del gasto de inversión con respecto al gasto total, y disminución del gasto corriente con respecto al gasto total; el negativo, que no se han incrementado los ingresos propios con respecto al ingreso total (Gráfico).

Una conclusión general que se puede sacar es que si bien convertirse en provincia permite acceder a más recursos, esto no necesariamente implica desarrollo. Un proceso ordenado de descentralización sería lo ideal. Temas estructurales como la capacidad propia de generar recursos y la calidad y transparencia del uso de las transferencias que se recibirían del Estado son determinantes en este proceso.