

Darío J. Restrepo, editor

Historias de

América Latina, Europa y EUA

DESCENTRALIZACIÓN

Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo



PRODESPAZ

gtz



USAID
EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS
Y EL GOBIERNO DE COLOMBIA



Agencia
Colombiana
de Cooperación
Internacional



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA
SEDE BOGOTÁ

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL
DESARROLLO (CID)

Ecuador es la suma de sus partes

ANTECEDENTES

En este principio de siglo, Ecuador busca una nueva forma de organización de la estructura del Estado por cuanto se percibe un agotamiento del Estado rentista –que se sustentaba en la sobreexplotación de la naturaleza (café, banano, petróleo, etc.) y en los ventajosos términos de intercambio comercial– y una inadecuación del Estado unitario a la diversidad del país. Además, la conflictividad ocasionada por la heterogeneidad local y regional ha sido siempre un componente fundamental de su historia económica, social y política, hasta el punto de que muchos estudiosos de la historia ecuatoriana han afirmado que Ecuador es la suma de sus partes.

Esta forma de constitución del Estado y, por tanto, de la integración nacional desde la diversidad, ha conducido a una discusión permanente sobre centralización-descentralización desde el inicio de la formación del Estado ecuatoriano. En otras palabras, el debate sobre la descentralización no es nuevo en el país¹, porque ha entrado periódicamente a la palestra desde alguna región geográfica o sector social.

También hay que remarcar que la centralización y la descentralización se han de ver en su contexto histórico, pues así como en algunos momentos de

* Coordinador del Programa de Estudios de la Ciudad, Flacso, Ecuador, editorialista *Diario Hoy* y Concejal de Quito, correo electrónico: fcarrion@flacso.org.ec

¹ Cabe mencionar los temas y contraposiciones permanentes: la institucionalización del poder del Estado en todo el territorio nacional (entre federalismo y unitarismo), la distribución del poder entre las entidades administrativas del Estado (entre autonomía y dependencia) y la concentración socio-económica (entre pobres y ricos).

la historia ecuatoriana la centralización fue necesaria y progresista,² hoy no lo es.³ En la actualidad es económicamente ineficiente; políticamente poco representativa, distante y autoritaria; socialmente injusta porque incrementa las inequidades, margina y excluye; culturalmente homogenizadora justo en un momento en que las diferencias se expresan creativamente; territorialmente porque agudiza los desequilibrios regionales, urbanos y rurales; y, ambientalmente porque produce altos niveles de contaminación y ruptura de la sostenibilidad.

La multiplicación de competencias en distintos órganos del Estado, el control minoritario de la tecnología, la reducción de los mercados por la vía de la demanda, y de los ámbitos territoriales que definen van contra su propia esencia. El desprestigio de la democracia y de sus instituciones obedece en gran medida al mal manejo de la crisis y a la constitución de gobiernos de lejanía física y funcional.

La salida a estos problemas —en apariencia irreversibles— está en el paso de un Estado unitario centralista a uno descentralizado, que exprese la unidad en la diversidad. Es frente a este Estado centralista, ineficiente y antidemocrático que surge la necesidad de la descentralización. La descentralización puede ser un instrumento para que el Estado resuelva su crisis de centralización con su antítesis: la descentralización; y, promueva un desarrollo armónico equitativo a nivel nacional.

Por otra parte, se debe señalar que la descentralización es posible en el Ecuador de hoy, porque la sociedad se ha urbanizado, la población tiene mayor acceso a los medios de comunicación, los niveles de analfabetismo se han reducido, la sociedad civil tiene formas de organización fuertes y diversas, y la tradición de los gobiernos subnacionales es importante. De allí que en el país se vaya generalizando la necesidad de la descentralización, aunque por lo pronto sea un discurso incoherente y contradictorio, que reivindican actores con posiciones disímiles frente al quehacer nacional como el gobierno y la oposición, la derecha y la izquierda⁴.

² La constitución del modelo agro-exportador, la revolución liberal y la creación del Banco Central son momentos claves que muestran la importancia de la tesis centralista.

³ “La dominación oligárquica se caracterizó por la disgregación del poder político, hasta el límite de tomar la forma de un verdadero archipiélago de poderes locales. En el camino hacia la modernidad esto va siendo sustituido por el peso determinante que asume el Estado central en el quehacer político” (Pachano 1991, 21).

⁴ “La gran segmentación y estratificación social y espacial del país hace que los diversos grupos sociales y económicos perciban la temática de descentralización de diversas maneras, a veces contradictorias, y que muchos no tengan una idea clara sobre lo que es la centralización y la descentralización, confundiendo frecuentemente ambos conceptos” (Thoumi 1996).

Este trabajo busca analizar este proceso histórico para contextualizar el debate actual. Para ello primero hacemos consideraciones teórico-metodológicas que consideramos necesarias. Luego mostramos el estado de la descentralización en el país desde dos perspectivas: su recorrido histórico, y sus actores y corrientes principales. En tercer lugar, analizamos las características del Estado unitario en cuanto a su organización por poderes, niveles y regímenes, así como sus funciones y competencias respectivas. Más adelante, describimos las condiciones fiscales del proceso y las formas de participación de la población. Por último, identificamos algunos de los factores que impiden acelerar la descentralización y hacemos algunas reflexiones generales.

CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

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 nacional a otra de orden subnacional. Esta transferencia produce, a su vez, una transferencia de la parte correspondiente de la sociedad nacional a la local y, por tanto, una descentralización de un segmento de la sociedad. Es decir, se produce un cambio de interlocución social que lleva a posicionar localmente a los actores, antes nacionales. Y esto porque la sociedad tiende a reproducir en sus instituciones —a su 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, por cuanto define la centralidad, es decir, el poder, dentro de la estructura estatal y, además, replantea las formas de representación y participación de la población. Pero también porque históricamente reaparece con el proceso de redemocratización y el regreso al orden constituido.

La necesidad de reforma del Estado se ha convertido en lugar común. No así las vías para lograrla, pues hay un arduo debate alrededor de ciertos temas centrales. Uno de ellos, el movimiento centralización/descentralización. Esto indica, según los ámbitos institucionales y la profundización del proceso, que la descentralización es un campo de intereses conflictivos, en el que están inscritos actores sociales específicos. Cada uno con prácticas concretas que moldean, aceleran o frenan al proceso. De allí que se trate de un proceso muy heterogéneo que incluso puede llevar a resultados perversos, no siempre deseados.

Sin embargo, cuando se exploran los contenidos de la descentralización, se observan distintas formas de entenderlos y concebirllos. Así, mientras que la *descentralización* se refiere a la transferencia de competencias y recursos de un nivel central de gobierno (por ejemplo, un ministerio) a 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). La una y la otra no se deben confundir 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 operar por vía de la informalización o de la privatización, como medio que utiliza un gobierno para aumentar la eficiencia, pero abdicando la responsabilidad estatal, pública y política (Carrión 1996).

Estos tres conceptos están ligados a la categoría “centro” y se definen por una relación que involucra al centro y la periferia y no sólo a uno de sus componentes. Por tanto, es un tema integral (centro-periferia) y no local (periferia), en cambio constante, en el que una reubicación de la centralidad lleva a una reubicación de la periferia y viceversa. Lo que en un momento o relación es centro, en otro puede ser periferia. Esto significa que la relación es histórica y que, gracias a la globalización, por ejemplo, los Estados nacionales pierdan el carácter de centro en beneficio del nivel supranacional⁵; pero también puede ocurrir que un Estado nacional se periferice, y pierda así la cualidad de poder central, constituyéndose en poder local.

La concepción particular de la descentralización depende del peso que se atribuya a cada uno de estos tres conceptos. Así, por la vía del descentramiento se llega a la privatización, por la desconcentración a la dependencia y por la descentralización a la autonomía. De igual manera, si se da mayor relevancia a un órgano determinado (municipalista), a un territorio específico (regionalista) o a un sector en particular (salubrista)⁶. Por otra parte, si consideramos la cualidad de centralidad presente en los tres conceptos, vemos que los dos primeros casos implican una redistribución de la centralidad dentro del propio Estado y, el tercero, por el contrario, una pérdida de la centralidad en lo público, la política y lo estatal, en beneficio del mercado.

Algunas de las motivaciones presentes en estos procesos (eficiencia, eficacia, etc.) adoptan contenidos distintos según el caso. La descentralización facilita la participación y la representación; la desconcentración mejora la gobernabilidad y la privatización auspicia la segmentación social. Por ello, no se pueden ni se deben ver como si fueran idénticos, a pesar de que formen parte del mismo proceso. Lo que puede ocurrir, como sucede de hecho, es que se lleven a

⁵ La formación de la Comunidad Andina de Naciones puede llevar a que los Estados nacionales actúen como nivel intermedio (como ocurre en la Unión Europea) y a entender la descentralización como un proceso menos local y más supranacional.

⁶ El énfasis en una de estas variables puede llevar a una *descentralización asimétrica*, con consecuencias perversas: mayor centralización.

cabo simultáneamente, porque no son excluyentes ni uno es condición del otro; además, se pueden desplegar a escalas y niveles distintos dentro del Estado. Por ejemplo, se pueden impulsar por separado o de manera simultánea en los niveles nacional (la ley de descentralización y participación social), provincial o dentro de un municipio particular, como el de Quito.

LA DESCENTRALIZACIÓN EN ECUADOR

Hacia una periodización de la descentralización

La descentralización como proceso de reorganización de la sociedad y del Estado está en curso en el Ecuador de hoy, más como discurso que como realidad. Como discurso, porque el proceso centralista aún no ha concluido y no se avizora un proyecto hegemónico que lo contrarreste. El discurso descentralizador carece de una estrategia explícita y tiende a desarrollarse a partir de intentos aislados que llevan a pensar que se está cimentando el sujeto social de la descentralización, a la par que se definen los contornos de su propuesta.

Las posibilidades de una descentralización se construyen en un proceso largo y complejo, en el que actúan directa o indirectamente muchos actores, cada uno con su propia visión. Esto significa plantear la necesidad de construir la posibilidad, identificando al menos a los sujetos de la descentralización y las propuestas que lleven a una concertación que produzca un consenso hegemónico que defina un proyecto. Por ello, a la vez que se identifica a los actores es necesario sistematizar sus propuestas.

El proceso de descentralización en Ecuador ha pasado por ciertos momentos claves: una fase declarativa, otra de antecedentes y, finalmente, otra de descentralización propiamente hablando.

1. Fase 1979-1992: declarativa. El surgimiento de la cuestión local tuvo lugar a finales de los setenta y comienzos de los ochenta⁷. Los antecedentes inmediatos de la descentralización que hoy se prefigura se deben encontrar en el proceso de redemocratización que se inició con la aprobación, mediante plebiscito, de la nueva Constitución en 1979. Esta introdujo elementos que tienden a fortalecer el conjunto del régimen autonómico, aunque sin un impacto práctico real. Definió, por ejemplo, al Estado como descentralizado (Art. 1), los regímenes: Dependiente (Sección II) y Autónomo (sección III), y señaló la autonomía

⁷ Surgimiento porque la descentralización es de larga data en el país y en América Latina. Sólo se la retoma periódicamente bajo distintas denominaciones y con énfasis en una variable (Carrión 1998, 87).

funcional (órganos creados por Ley) y territorial (régimen seccional) de las instituciones del sector público (Art. 72 y 76). Estableció dos formas de descentralización: la territorial, ligada a los organismos seccionales propios del régimen autónomo y la funcional, característica de las instituciones del régimen dependiente.

2. Fase 1992-1995: antecedentes. Luego, desde 1992, se impulsó el fortalecimiento municipal por la vía del Banco del Estado (BEDE), sin cuestionar la centralidad, y la modernización del Estado con la aprobación –en 1993– de las leyes de Modernización del Estado y del Distrito Metropolitano de Quito. La primera Ley fijó normas para la desconcentración y descentralización, obligó a las instituciones nacionales a diseñar programas de desconcentración y responsabilizó al CONAM de elaborar un plan de descentralización que transfiriera recursos y responsabilidades a los órganos subnacionales. La segunda contemplaba una regulación para las ciudades de más de un millón de habitantes, mediante un régimen especial que rompía el uniformismo legal de la Ley de Régimen Municipal. Descentralizó las competencias del manejo de suelo, medio ambiente y transporte, permitió la desconcentración del accionar intramunicipal y estimuló la participación social.
3. Fase 1995-2000: descentralización. En 1995, como consecuencia del proceso de Reforma Constitucional iniciado a finales de 1994, se redefinieron el escenario, los actores y las propuestas de descentralización. El escenario del debate se montó alrededor del Congreso Nacional, los actores se expresaron a través de los partidos políticos y del ejecutivo nacional, y la propuesta comenzó a tomar forma de ley, con las siguientes consecuencias:
 - ✗ El Congreso Nacional creó una Comisión Permanente de Descentralización, que se convirtió en eje del debate y el lugar donde se procesan las propuestas, unas surgidas de los actores institucionales (AME, INEC, etc.) y sociales (indígenas), y otras provenientes de los partidos políticos; así, el debate asume el contenido político del que es portador.
 - ✗ El Congreso Nacional empezó en 1994 a tratar las reformas constitucionales que tienen que ver con el tema. Aprobó la participación de personas no afiliadas a los partidos políticos como candidatos en los procesos electorales, permitió la reelección de las autoridades y discutió la participación de los gobiernos locales en un 15% de los ingresos del presupuesto nacional.
 - ✗ El Congreso y el gobierno nacionales conformaron una Comisión Nacional de Descentralización encargada de redactar una Ley Especial de

Descentralización y Desconcentración. El proceso se inició en junio de 1995 y a comienzos de 1996 se entregó la propuesta del anteproyecto de ley al Congreso Nacional. Participaron más de 1.000 representantes institucionales, pero la propuesta quedó trunca por oposición de la Junta Cívica de Guayaquil⁸.

El momento de arranque de la descentralización tiene que ver con hechos coyunturales como: el paro indígena de 1990, que tuvo la virtud de develar la diversidad intrínseca del país; la crisis del Estado rentista, que mostró la necesidad de la reforma del Estado; el Fenómeno del Niño que agudizó los desequilibrios regionales; y los acuerdos de paz con Perú, que pusieron en cuestión el significado de la identidad nacional. Desde la fase de antecedentes hasta ahora se perciben tres énfasis que producen una ruptura en la continua centralización.

El primero, al que se puede definir como la vía *municipalista* de fortalecimiento de lo local, mediante la transferencia de recursos y competencias, y la ampliación de su base social de sustentación a través de la participación y la representación. Pero también porque a mediados de la década de los ochenta se inició un debate sobre la vieja tradición municipalista, basada en el fortalecimiento municipal (nacido al amparo del Banco del Estado) y en los intentos de reforma a la Ley de Régimen Municipal.

El segundo se caracteriza por el cambio de mirada hacia el *nivel intermedio de gobierno* para remediar el vacío que produjo el énfasis en lo municipal. Es una etapa que algunos países de la región empiezan a recorrer,⁹ y se inscribe en la reforma global del Estado donde el nivel de gobierno intermedio cumple la función de articular a las instituciones nacionales y locales. No trata de producir un Estado más grande o más pequeño, sino de concebirlo y construirlo de manera distinta. Es decir, la discusión no es si más o menos Estado (privatización), sino el diseño de otro Estado (descentralizado).

El tercero se inicia con el debate de las *autonomías*, justo en un momento en que se percibe un reflujo del proceso descentralizador en la región (Carrión 1999). Es un debate propuesto por las elites de sectores sociales difusos y regiones ricas, que replica la propuesta española. El debate sale del escenario político

⁸ En un informe sobre la descentralización en Ecuador, el BID, señala que "Este anteproyecto fue formulado por un grupo del cual hicieron parte un sector del Congreso, el Ejecutivo, y un grupo de expertos y académicos de Quito en asociación con algunas organizaciones de cooperación técnica internacional. En el contexto ecuatoriano, se trató de un intento excepcional de concertación" (BID 1998, 25).

⁹ El federalismo se fortalece en los países federales—Argentina (las provincias), Venezuela y México (los Estados)— y también en las naciones unitarias: Chile (las regiones), Bolivia y Colombia (los departamentos).

(el Congreso Nacional¹⁰) y se pierde en los auditorios académicos o en las consultas populares impulsadas en cinco provincias. Hoy el tema renace, en un contexto distinto al que produjo la crisis económica y la salida de la dolarización, con la preeminencia de lo político.

Actores y propuestas

Luego de esta breve presentación de los antecedentes histórico-legales, es necesario identificar a los actores de la descentralización y sus propuestas. Para ello clasificamos a los sujetos sociales y sus opiniones respectivas en tres grupos: el Estado central, los gobiernos locales y la sociedad.

La descentralización desde el Estado central

A nivel del *Estado central*, producto de la propia heterogeneidad de sus aparatos y puesto que aún no logra definir una propuesta integral y legítima, hay diversas propuestas aisladas que provienen de organismos dispersos. Sin duda son esbozos de propuestas técnica y políticamente inmaduras, lo que nos lleva a pensar que no hay un proyecto encarnado por un sujeto con voluntad definida. Además, el Estado como tal y los sucesivos gobiernos no han mostrado la clara intención de formular una propuesta. Se pueden identificar al menos cuatro propuestas:

1. El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) partió con un diagnóstico maniqueo del regionalismo ecuatoriano que le permitió clasificar información a todas las luces manipulada. Su punto de partida fue perverso y el de llegada difuso. Enfrentó la descentralización con una visión puramente coyuntural. La enseñanza de esta "propuesta" es la necesidad de partir del conocimiento del centralismo (lo positivo y lo negativo). Tal como se la formuló desprestigió a la institución, a la información y a la descentralización.
2. La Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA) es quizás la que asumió más seriamente la necesidad de una propuesta global. Planteó una reestructuración político-territorial del país basada en una nueva configuración espacial que desemboca en la constitución de gobiernos propios de cada jurisdicción. Para ello formuló tres instrumentos legales: reforma a la ley de régimen cantonal

¹⁰ En este período la Comisión de Descentralización del Congreso paralizó el proceso, al intentar una reforma constitucional inconsulta.

y provincial, y una ley de regionalización. Desgraciadamente esta propuesta ha ido perdiendo fuerza al desaparecer esa institución.

3. El Banco Ecuatoriano de Desarrollo (BEDE) se inscribió en la línea del “fortalecimiento municipal” para emprender un proceso de descentralización sin tocar al centro. Esta propuesta, que se lanzó a comienzos de los años ochenta, consistía en redactar una Ley general para el Régimen Seccional ecuatoriano, que no se llegó a presentar al Congreso Nacional¹¹, y una política de inversión municipal que permitiera satisfacer las demandas locales y mejorar la capacidad de gestión municipal. Su mayor actividad se ha centrado en esta última política.
4. El Consejo Nacional de Modernización (CONAM) inició el esfuerzo técnico de mayor alcance y profundidad. Su propuesta buscaba aportar al proceso de reforma del Estado y crear un equilibrio de poderes por funciones, niveles y regímenes. Diseñó un plan de transferencia de competencias por órganos y plazos; un marco legal compuesto por dos leyes: una para el régimen seccional autónomo y otra para el dependiente; un presupuesto nacional territorializado y una estrategia de implantación. Desgraciadamente quedó en el olvido después de ser sustituida por una ley hecha a imagen y semejanza de la propuesta española, y por la desidia de sus autoridades.

La descentralización desde los gobiernos seccionales

A nivel de los *gobiernos seccionales* se tiene la propuesta de la Asociación de Municipios de Ecuador (AME) y la de los Consejos Provinciales (CONCOPE 1998). Se trata más de una toma de posiciones sobre el tema de proyectos de descentralización elaborados. En este ámbito se desarrolla la acción de fortalecimiento local gracias a la cooperación internacional. La propuesta de la AME busca redefinir la relación de los municipios con el gobierno central a través de la adopción de nuevas competencias y del incremento de los recursos, y establecer formas de relación con la sociedad civil distintas de las actuales. Su propuesta se formaliza en un proyecto de ley que desgraciadamente termina siendo municipalista.

¹¹ Desgraciadamente, en este período primaron los intereses sectoriales y el énfasis municipalista, lo que condujo a formular leyes para cada uno de los niveles subnacionales del régimen seccional autónomo. Este error debilitó la propuesta de contar con una sola Ley General y le restó viabilidad.

Se debe añadir una propuesta para las ciudades metropolitanas nacida en Quito, que busca –por la vía de la construcción de un marco legal (Ley del Distrito Metropolitano) y de los hechos– romper el uniformismo municipal e introducir el régimen especial. Esta experiencia concreta muestra que se puede vencer la legislación uniformista reconociendo la diversidad dentro de la unidad existente, no la exclusividad, porque para los municipios es tan grave el centralismo como el uniformismo.

Sin duda, en la experiencia práctica que desarrolla el municipio de Quito desde 1988 se avizora una propuesta efectiva; allí están, por ejemplo, la vialidad, la vivienda, la política financiera y, sobre todo, la Ley del Distrito Metropolitano, que otorga nuevas competencias al municipio, descentraliza su acción en zonas y promueve la participación.

La descentralización desde la sociedad civil

A nivel de la *sociedad civil* es evidente que la descentralización no es aún una demanda social legítima¹². Es más un sentimiento que una propuesta y más una reivindicación elitista que popular. Tanto así que los partidos políticos no tienen propuestas sobre el tema y, sin embargo, debido a su organización regional la utilizan como mecanismo para preservar sus bastiones electorales.

Un proyecto que se afianza desde la sociedad es el de los pueblos indígenas, que nació con fuerza desde la creación del Parlamento de las nacionalidades indígenas de la amazonía ecuatoriana, que formalizó un proceso que se originó con el levantamiento indígena de 1990. Luego se propuso la tesis de la autonomía y en la Asamblea Nacional de 1998 se plasmaron las reivindicaciones de la pluriculturalidad, la definición de circunscripciones territoriales y el fortalecimiento de la noción del régimen especial. Además, la participación electoral del movimiento indígena ha captado algunos poderes locales (consejos cantonales y provinciales) para solventar sus demandas de diversidad.

Se deben resaltar las propuestas de los sectores económicos más representativas de Guayaquil, que han despertado un sentimiento de neo-federalización del país, a partir de la crítica a lo estatal y a Quito, por ser su cabeza más visible.

Partiendo de que la descentralización se debe entender como una nueva forma de articulación del Estado y la sociedad civil que de mayor eficiencia y

¹² En las encuestas de opinión realizadas por Market e Informe Confidencial, la descentralización no figura entre las demandas prioritarias.

democratización a la acción del Estado, se llega a una constatación que cabe resaltar: las propuestas existentes son aún dispersas, parciales o sectoriales y están demasiado atadas a la coyuntura. El paso siguiente debe ser iniciar un proceso de concertación que busque un consenso para diseñar una estrategia global. Pero esto no será posible si se persiste en una modernización del Estado sin descentralización. Por eso se debe seguir una doble línea: la natural, que se desarrolla con distintos contenidos, matices y grados, y la estratégica, impulsada desde el centro. Pero en uno y otro caso se trata de encontrar el consenso de la “unidad de la diversidad” y de construir la voluntad política desde el gobierno nacional.

Las corrientes principales

Esta breve revisión permite identificar las corrientes principales de la descentralización y quiénes las impulsan; porque no sólo se observa una tensión entre los actores que defienden la descentralización y los que pretenden mantener el centralismo, sino también posiciones distintas que reflejan concepciones diferentes y que evidencian la falta de una estrategia hegemónica. La tendencia general que se va imponiendo es la de intentos aislados de descentralización que llevan a pensar que se está formando de manera anárquica el sujeto social de la descentralización y los contornos de una propuesta. El resultado es un conjunto desarticulado de propuestas que ven a la descentralización desde distintas ópticas, lo que la hace perder coherencia y sentido¹³.

Municipalista

La propuesta municipalista es la que tiene mayor peso. Concibe al municipio como la entidad estatal más próxima a la ciudadanía y, por tanto, la más democrática y eficiente para resolver los problemas sociales. El municipio se convierte en eje, sujeto único y fin del proceso descentralizador, tanto que se asocia

¹³ Según Ojeda (1998, 20), en Ecuador existe una extensa legislación sobre el tema: Ley de Régimen Municipal, Ley de Régimen Provincial, Ley del Distrito Metropolitano de Quito (1993), Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por Iniciativa Privada (1993), Reglamento General de la Ley de Modernización (1994), Reglamento del Orgánico Funcional del CONAM (1994), Estatuto Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (1994), Ley de Creación del Fondo de Solidaridad (1995), Reforma a la Constitución Política del Ecuador (1996), Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales (1997), Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social (1997) y Constitución Política del Ecuador formulada por la Asamblea Nacional Constituyente (1998).

descentralización a municipalización¹⁴. El contenido de la propuesta se manifiesta en los siguientes instrumentos jurídicos¹⁵:

1. La Ley Especial de Distribución del 15 % del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales, transfiere recursos sin generar una base local de ingresos propios, desalienta el mejoramiento del recaudo local (pereza fiscal), no racionaliza las transferencias ni establece una correspondencia entre competencias y recursos. Crea un fondo de descentralización que reparte el 70% a los municipios¹⁶ y el 30% a los consejos provinciales¹⁷.
2. La Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social establece un mecanismo de transferencia de competencias independiente de los recursos, atado a un esquema que bloquea cualquier intento: los convenios¹⁸. El diseño de la concurrencia de competencias es tan malo que impide ponerlo en práctica y la participación social es un enunciado sin efectos prácticos.

Una propuesta municipalista como ésta introduce anomalías en la relación Estado-sociedad y oculta los problemas que genera. Este proceso desencadena una marcada bipolarización entre lo local y lo central; un debilitamiento de lo nacional; la pérdida de importancia del nivel intermedio, bien sea la provincia o la región; la desestructuración de la organización y los niveles del Estado; y la atomización y fraccionamiento del territorio nacional sobre la base cantonal¹⁹.

Esta vía municipal de fortalecimiento local genera una hegemonía del poder local (el municipal) sobre los demás y cuestiona la visión nacional. Es una descentralización con características asimétricas, pues hace énfasis en una sola institución en detrimento de las otras. Puesto que la descentralización

¹⁴ "Hay una tradición descentralizadora, localista y reaccionaria en sentido estricto, es decir, opuesta al desarrollo democrático del Estado moderno. Exalta la autonomía local concebida casi como una autarquía y en nombre de la historia y la diversidad se justifican privilegios y se mantienen clientelismos" (Borja, Jordi, 15, 1987).

¹⁵ Según una evaluación realizada por el BID, estas leyes fueron elaboradas con poca o ninguna concertación regional o partidaria (BID 1996, 20).

¹⁶ Entre los municipios se distribuyen de la siguiente manera: 10% en partes iguales, 40% en relación a la población y el 50% restante según las necesidades básicas insatisfechas.

¹⁷ Entre los Concejos Provinciales se distribuyen así: 10% según la superficie, 40% por población y el 50% por necesidades básicas insatisfechas.

¹⁸ El proceso se bloquea porque las autoridades centrales no quieren transferir competencias y las locales no quieren recibirlas. Y no se establece una tercera instancia institucional que dirima el empate, como en Venezuela. La Nueva Constitución declara obligatorio transferir las competencias cuando un gobierno local lo solicite.

¹⁹ El país tenía 118 municipios en 1974; 30 años después tiene 219. Presenciamos una minifundización cantonal que puede tener efectos perversos sobre la organización territorial.

es mucho más compleja que la municipalización, es imprescindible “des-municipalizar” el debate de la descentralización, lo que no significa restar autonomía ni poder a los municipios. Se trata de una reestructuración integral del Estado, donde los municipios tengan una función explícita, pero complementaria a la de los demás aparatos estatales.

Estructural

Es la propuesta técnicamente mejor elaborada, más coherente y global, pero carece de un sujeto social que la auspicie. En ese sentido es una propuesta tecnocrática en “busca” de actor social, porque no lo han asumido los municipios, los consejos provinciales, los partidos políticos ni el gobierno nacional, de donde proviene. Parte de la necesidad de entender la descentralización en el contexto de la estructura de un Estado flexible y pluri-institucional, que responda a la heterogeneidad de la realidad y que permita un anclaje sólido en los ciudadanos. Esta perspectiva lleva a redefinir la relación entre el Estado y la sociedad e integrar la diversidad en la unidad. Su contenido se sintetiza en:

1. Una estructura de Estado que combine el régimen de autonomía con el de dependencia en los niveles territoriales respectivos: nacional, provincial, cantonal y parroquial. Estos niveles tienen regímenes especiales en atención a la condición étnica (circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas), naturales y demográficas (áreas metropolitanas).
2. La creación de tres fondos de distribución económica dentro de un presupuesto nacional descentralizado: uno para el régimen autónomo (descentralización), otro para las acciones del gobierno nacional en las provincias (desconcentración) y el tercero para las acciones centrales.
3. La definición de competencias intransferibles (seguridad interna y externa, relaciones internacionales y las políticas sectoriales macro), para señalar que las restantes son transferibles.
4. La incorporación de nuevas modalidades de participación ciudadana: consulta local, revocatoria del mandato, control social y rendición de cuentas, voto programático, iniciativa popular, etc.

Gran parte de estas propuestas quedaron consagradas en la Reforma Constitucional elaborada por la Asamblea Nacional Constituyente y requieren la aprobación de una Ley Orgánica del Régimen Seccional Autónomo y otra del Régimen Seccional Dependiente.

Autonomista

La tercera vía procura el tránsito hacia un Estado autonómico; aunque es más sentimiento que propuesta, tiene un sujeto social sin proyecto a diferencia de la anterior. Supone que en Ecuador existen regiones (o provincias), situadas en la periferia de una centralidad que les impide desarrollarse y, además, que les succiona recursos. La autonomía corregiría estas anomalías si las regiones se quedan con los recursos que producen.

En este caso se perciben tres versiones: la primera, denominada de autonomía regional, replica la experiencia española a través de una descentralización asimétrica, pues parte de una propuesta exclusiva para Guayaquil y luego, si las demás "regiones" lo desean, se extendería al territorio nacional. La segunda, de neofederalización del país, sigue el esquema norteamericano y tiene como base a las actuales provincias. Y la tercera, también para Guayaquil, promueve la secesión o formación de un Estado libre asociado, y combina el modelo económico de convertibilidad o dolarización con el de la autonomía.

El análisis comparativo de las tres grandes visiones arroja un balance de sus virtudes, posibilidades y limitaciones. La propuesta municipalista atiende mejor a la diversidad y acerca el Estado al ciudadano; pero fortalece la atomización territorial, incrementa el costo económico del Estado y promueve el caciquismo, el patrimonialismo y el clientelismo. Por eso, más que participación, lo que existe en esta propuesta es cooptación. Es la concepción predominante en el momento, debido a que los municipios han posicionado su propuesta con el apoyo de los organismos internacionales, a su legitimidad y a su fuerza innegable. La propuesta estructuralista dota al Estado de una organización más equilibrada (por ser pluri-institucional), pero al carecer de un sujeto social que le dé vida carece de viabilidad. La propuesta autonomista es demasiado reduccionista y unilateral, en cuanto tiende a privilegiar una parte del Estado –la autónoma– y deja de lado su inserción en el conjunto de la estructura estatal. El peligro que encierra guarda relación con las posibilidades de crear soberanía en el futuro.

LA NUEVA ESTRUCTURA DEL ESTADO Y SU IMPACTO EN EL DESARROLLO HUMANO

Equilibrio de poderes, niveles y regímenes del Estado

La organización jurídico-política establece que Ecuador es un Estado unitario con un gobierno de administración descentralizada²⁰. Las instituciones del Estado y la función pública parten de la separación de poderes clásica, propia del Estado moderno, entre ejecutivo, legislativo y judicial, para limitar la concentración del poder y construir un mayor equilibrio entre ellos (*descentralización horizontal*).

Esta separación de poderes ha sido insuficiente para descentralizar el Estado y se ha hecho necesario introducir el concepto de *democracia territorial* para lograr un equilibrio espacial del poder –nivel por nivel– emanado de cada una de estas funciones (*descentralización vertical*). Este criterio explica porqué un Estado federal, considerado como el más descentralizado, puede asumir formas altamente centralistas y que un modelo presidencialista pueda ser descentralizado. En otras palabras, la descentralización territorial (vertical) puede tener expresiones centralistas debido a la concentración de los poderes funcionales (horizontal) o viceversa. Una verdadera descentralización tiene que ser vertical, por niveles (territorial), y horizontal, por poderes y regímenes (funcional).

Según la Constitución Política, la administración descentralizada del gobierno ecuatoriano se organiza en tres niveles territoriales²¹: la provincia, el cantón y la parroquia (Art. 224), y dos regímenes: el autónomo como ámbito de la descentralización y el dependiente (Art.227) de la desconcentración²². En el régimen dependiente, el último peldaño de la administración del gobierno central en la provincia es la gobernación, donde se desconcentra su actividad y se centra su acción dispersa²³; el régimen descentralizado está compuesto por el Consejo Provincial, el Municipio y la Junta Parroquial.

La descentralización también se define por los equilibrios entre los regímenes dependientes y autónomos. Porque no se trata de eliminar la acción del

²⁰ “Estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático y multiétnico. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo y de administración descentralizada” (Constitución Política de la República de Ecuador, Art.1).

²¹ En el Título XXI de la Constitución vigente, ver los capítulos 1, 2, 3 y 4, que norman la organización territorial y la descentralización.

²² El Art. 124 establece que “La administración pública se organizará y desarrollará de manera descentralizada y desconcentrada”.

²³ Art. 227. “En las provincias habrá un Gobernador, representante del Presidente de la República, que coordinará y controlará las políticas del gobierno nacional y dirigirá las actividades de funcionarios y representantes de la Función Ejecutiva en cada provincia”.



gobierno nacional en la provincia –fortaleciendo exclusivamente la autonomía– sino de racionalizar su acción y articular los dos regímenes²⁴.

Es decir, se trata de reestructurar el conjunto del Estado en su relación con la sociedad para enfrentar estructuralmente la inequidad, no la diversidad. Si esto no ocurre se puede producir una descentralización asimétrica que lleve a una mayor centralización por el peso excesivo en uno de los componentes. Por ejemplo, por el fortalecimiento de una sola *institución*, como ocurre con las propuestas municipalistas; de un solo *nivel*, como puede ocurrir con las políticas que dan prioridad a una región (*regionalistas*); de un solo *sector*, como puede pasar si sólo se trabaja en salud (*salubristas*); o en uno de los *regímenes*, con lo cual la autonomía puede devenir en soberanía. Por ello, las políticas de descentralización deben ser flexibles, en el sentido de que incluyan los múltiples niveles, regímenes, instituciones y sectores. Sólo así se puede lograr la equidad y respetar la diversidad, pues la desigualdad se debe tratar de manera diferente para mantener la diversidad y construir la equidad.

El régimen seccional dependiente: nacional, intermedio y local

Algunos de los problemas del Estado ecuatoriano se relacionan con la organización del régimen dependiente. Entre ellos, el continuo fortalecimiento del sistema presidencialista consignado en las reformas constitucionales de 1998, que establecieron, por ejemplo, un nuevo sistema de aprobación del presupuesto nacional y la eliminación de la destitución política de los ministros. Además del proceso de reestructuración de los ministerios con la creación de áreas ministeriales y superministerios que, en conjunto, conducen a una centralización vertical.

La prioridad de la acción sectorial de la administración pública ha generado un proceso fragmentado, disperso y centralizado. Fragmentado, por el número de organismos estatales; de acuerdo con el Conam, más de 1.500 organismos dependen del gobierno nacional. Disperso, porque no existe coordinación administrativa entre muchos de ellos y, lo que es más grave, porque tienen

²⁴ “El actual sistema de diferenciar el régimen seccional autónomo, cuyas autoridades se eligen por votación popular directa –según la orientación constante de nuestro Derecho Constitucional– del régimen seccional dependiente, cuyas autoridades son designadas por el Ejecutivo, resulta más conveniente, por propiciar un adecuado equilibrio entre los intereses locales y los nacionales. Desde luego, para que opere en forma adecuada, resulta condición necesaria que se actualice y sistematice mejor la asignación de funciones a gobernaciones, entidades de desarrollo regional, consejos provinciales y municipales” (Guzmán 1994, 144).

competencias superpuestas. Y centralizado, porque la mayoría se encuentra en Quito y Guayaquil, y los restantes dependen de estas urbes.

Por otro lado, el peso excesivo que se asigna al régimen dependiente debilita las instituciones autónomas. El proceso de modernización capitalista que vive el Estado ecuatoriano desde el auge petrolero tiene dos caras²⁵: la concentración de funciones que eran privativas de los organismos autónomos en instancias del régimen dependiente, nacionales o regionales, y la distribución de los ingresos petroleros al margen del presupuesto nacional²⁶. Esto ha sido posible porque la estructura general del Estado define dos tipos de descentralización: funcional y territorial. Así, el Consejo Provincial, el Municipio y las Juntas Parroquiales forman parte del régimen descentralizado autónomo y seccional, correspondiente al ámbito territorial; y el Banco Central, Petroecuador y la Casa de la Cultura pertenecen al régimen descentralizado funcionalmente.

Esto significa que puede existir un proceso de descentralización funcional contrario al territorial, como ha ocurrido, o viceversa. En otras palabras, la creación de organismos vinculados al ejecutivo nacional, pero descentralizados funcionalmente, puede restar competencias a los municipios. Esta es una forma sui generis de descentralización que da lugar a una mayor centralización.

Algunos ejemplos ilustran este proceso de centralización por supresión de funciones a las instituciones seccionales, como la creación del Fondo Social de Emergencia (FISE) y del Banco del Estado (BEDE) cuya función es la de canalizar recursos económicos para financiar proyectos regionales y locales; el fortalecimiento del Banco Ecuatoriano de la Vivienda (JNV-BEV), del Instituto de Seguridad Social (IESS) y de las mutualistas para vivienda; así como la consolidación de entidades productoras de servicios, infraestructura y equipamientos que antes correspondían a los municipios, tales como Inecel en energía eléctrica, Inerhi e IEOS en riego y agua, Dinace y Dinader en educación, y Emetel y MOP en comunicaciones.

La paradoja llega al extremo de que cuando se busca fortalecer los organismos territoriales no se hace sobre la base de los autónomos sino a través de las entidades de desarrollo regional (CRM, Cedege, CREA, Predesur), las corporaciones de derecho público (Corpecuador, Josefina en el Austro) o las gobernaciones

²⁵ "El golpe de Estado de 1972 que llevó al poder a las fuerzas armadas permitió la centralización de la bonanza petrolera, lo cual fortaleció al gobierno central y le quitó funciones y responsabilidades a los gobiernos provinciales y municipales" (Thoumi y Sarmiento 1996, 5).

²⁶ "La renta petrolera es administrada de manera paralela y separada al presupuesto del Estado. El monto de la renta es comparable, desde 1973, a la magnitud de los ingresos fiscales" (Bocco 1982, 181).



provinciales, que dependen del gobierno central; en detrimento de los gobiernos seccionales autónomos elegidos por voto popular.

La creación y el impulso de estos organismos adscritos al gobierno central añaden nuevas caras al poder local y tienen al menos tres efectos concretos: a) centralizar y homogenizar el “desarrollo” local a nivel nacional; b) restar recursos, poder, competencias y legitimidad al régimen autónomo, que asume papeles subsidiarios como el de mediatizar los conflictos sociales locales gracias al clientelismo; c) la pérdida de la soberanía popular y de representación política ocasionada por la delegación de poderes en organismos locales constituidos nacionalmente.

Como acción de reforma del Estado, la descentralización, debe pasar por la racionalización, simplificación y reorganización del conjunto de aparatos con una clara definición de sus funciones. Ello supone que el régimen seccional dependiente descentralice competencias hacia el autónomo y desconcentre el poder con criterio territorial. En esta perspectiva, la constitución vigente (Art. 227) convierte a la Gobernación en el eje de la desconcentración y último eslabón del régimen central. A eso apunta la eliminación de las tenencias políticas (transitoria trigésima segunda); aunque queda por resolver la existencia de los organismos de desarrollo regional. Está en marcha un proyecto de fortalecimiento de las gobernaciones, consistente en la creación del Consejo Nacional de Gobernaciones en la instancia nacional, y del Gabinete Provincial en las provincias.

El régimen seccional autónomo: consejos provinciales, municipios y juntas parroquiales

El régimen autónomo se caracteriza por la debilidad de sus instituciones: manejan pocos recursos económicos, y a pesar de que pueden hacer todo lo que deseen no tienen obligación de hacer nada (Lordello de Mello). Este proceso de debilitamiento se ha producido por tres vías:

1. El fortalecimiento de la “autonomía funcional” que, en unos casos, ha significado la absorción de competencias y recursos y, en otros, el desarrollo de actividades paralelas.
2. La redefinición de las relaciones Estado/sociedad, luego de la crisis del Estado de Bienestar y de las políticas de ajuste, cuando la sociedad civil asumió un rol más protagónico, a través de las privatizaciones, la informalización y las estrategias de supervivencia. Además,



las estructuras administrativas son tradicionales y caducas, y tienen relaciones de clientela con la población.

3. La vía que proviene de una problemática local donde el crecimiento demográfico es superior al crecimiento de la economía urbana y donde el incremento de la demanda social no es satisfecho con la oferta de servicios, generando un espacio altamente conflictivo²⁷.

Además, debido a que no existen relaciones inter e intra niveles entre los órganos administrativos, las instituciones del régimen autónomo operan como compartimentos estancos y, así, la acción estatal es fragmentada y desestructurada. Esto refleja el descrédito del nivel intermedio y la falta de definición de los órganos que deben cumplir cada función.

El régimen autónomo es el ámbito particular de la descentralización, que en el sentido vertical debe rearticular a este régimen y vincularlo con el régimen dependiente. Con este fin, la constitución vigente abrió nuevas perspectivas con el fortalecimiento de los vínculos entre municipios y Consejos Provinciales y la atribución de la función de intermediación a estos últimos. Así se debe entender el Art. 233 de la Constitución, que estableció una nueva forma de representación de la población en los Consejos Provinciales²⁸, que luego se reformó. Así como entre municipios y juntas parroquiales, que hoy se eligen popularmente (Artículos. 234 y 235).

El régimen seccional autónomo está compuesto por tres tipos de instituciones²⁹, correspondientes a los niveles del Estado y a la división político-administrativa del territorio nacional. Los gobiernos provinciales son mucho más débiles que los municipales y los parroquiales más que los provinciales. Presentan una alta heterogeneidad y muy diversas capacidades de gestión, no sólo por su estructura administrativa, sino también por las características sociales y ambientales de cada lugar. En esta instancia se definen dos tipos de excepciones:

²⁷ Allí la explicación de las nuevas protestas sociales, que un primer momento se enfilaron hacia los gobiernos locales y luego –con las políticas de ajuste– es el propio poder local o provincial, que asume el liderazgo de la protesta local hacia el nivel nacional.

²⁸ Art. 233 “En cada provincia habrá un consejo provincial con sede en su capital. Se conformará con un número de consejeros fijados por la ley, en relación con su población; y desempeñarán sus funciones durante cuatro años. 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 por votación popular”.

²⁹ Art. 228. “Los gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas”.



1. La relacionada con la posibilidad de *mancomunidad* entre provincias, cantones y parroquias³⁰ para formar regiones, ejercer algunas competencias o llevar a cabo proyectos conjuntos. Una de las mancomunidades más interesantes es la Zona del Alto Amazonas, formada por los cantones Quijos, Archidona y Tena (provincia del Napo), Santa Clara y Arajuno (provincia de Pastaza), que se organizaron para ejecutar planes concretos en defensa del medio ambiente, y explotación turística y energética. El posible ingreso de las municipalidades de Chaco y Arosemena Tola (Napo) y Loreto (Orellana) extendería la influencia a tres provincias (Hurtado, 141, 99).

Una segunda forma de mancomunidad, en proceso de constitución, es la que formará el área metropolitana de Ciudad Alfaró, integrada por los cantones de Portoviejo, Manta, Montecristi, Jipijapa y Sucre. En este caso, a diferencia del anterior –en el que los municipios se unieron para ejercer ciertas competencias sin perder su origen cantonal–, se trata de conformar una nueva unidad administrativa en el largo plazo. Es probable que los municipios de Salinas, La Libertad y Santa Elena entren en una lógica parecida.

Una tercera modalidad de mancomunidad es la que surge con la asociación de municipios, cuya caja de resonancia es la Asociación de Municipalidades de Ecuador (AME)³¹. Hasta mediados de los ochenta la AME fue un organismo de segundo grado que representaba a todas las municipalidades ecuatorianas, pero poco a poco se fue enriqueciendo y debilitando debido al desarrollo de asociaciones de municipios con afinidades regionales (amazónicas), en marcos provinciales (municipios del Azuay, AMA), por tamaño de las ciudades, condición étnica y cualidad de género. Un caso parecido es el del Concope, aunque en menor grado, pues su número es menor, sufren una fuerte presión externa y son más homogéneos que los municipios.

2. La del *régimen especial*, en la que existen tres posibilidades: por la cantidad de población se forman los Distritos Metropolitanos (Art. 238); por razones étnicas se conforman circunscripciones territoriales indígenas (Art. 241); y por las condiciones naturales se procura la preservación de Galápagos y las zonas de frontera (Artículos 239 y 240).

³⁰ Art. 229 "Las provincias, cantones y parroquias se podrán asociar para su desarrollo económico y social y para el manejo de recursos naturales".

³¹ Las asociaciones por afinidad regional o provincial asumen que la AME es una entidad de tercer grado, una instancia de reivindicación o un órgano innecesario (Quito y Guayaquil).

La Constitución Política establece la norma general del régimen del Distrito Metropolitano y, a través de la ley, se definen las modalidades de operación: transferencia de competencias, división intramunicipal, participación social, etc. El caso del Distrito Metropolitano de Quito es aleccionador y muestra en positivo las posibilidades de la descentralización (Carrión 1995).

Los poderes del Estado: ejecutivo, legislativo, judicial y control

Es indudable que el país vive un proceso de centralización horizontal, en el sentido de que los ejecutivos cobran mayor peso en todos los niveles. El presidente de la república, el prefecto provincial y el alcalde municipal tienen preeminencia sobre los parlamentos y consejos respectivos.

La función legislativa se realiza en los tres niveles del Estado: el Congreso en el nacional, el Consejo Provincial en el nivel intermedio y el Concejo Municipal en el local, a partir de los cuales se define la jerarquía de las normas.

La función judicial es descentralizada en sus es posible nombrar jueces de paz para resolver conflictos comunitarios o vecinales, con el arbitraje y la mediación de las autoridades de los pueblos indígenas, que ejercen funciones de justicia de acuerdo con el derecho principios generales (Art. 191): consuetudinario, sin contrariar la Constitución. Y es desconcentrada en su organización: Corte Suprema de Justicia, cortes, tribunales y juzgados, Consejo Nacional de la Judicatura (Art. 198).

El control se ejerce a través de dos mecanismos: el primero, de origen estatal, a través de la Contraloría General del Estado y la Procuraduría. La CGE ejerce el control externo de los recursos presupuestados por el sector público, que es obligatorio antes, durante y después de la ejecución presupuestal (Thoumi 1998). Ambas instituciones tienen oficinas regionales o provinciales que emiten informes, asesorías y dictámenes con el mismo efecto jurídico de los que dicta la sede, es decir, siguen el criterio de la desconcentración. El segundo mecanismo, de origen ciudadano, está a cargo de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, creada como entidad autónoma que, en representación de la ciudadanía, busca eliminar la corrupción. Se puede organizar en las provincias y en los cantones bajo la modalidad descentralizada. El control también se ejerce a través de los presupuestos aprobados en el Congreso, el Consejo Provincial y el Concejo Municipal. El Ministerio de Finanzas y Crédito Público determina las normas técnicas de control y supervisión del Sistema Nacional de Presupuesto Público (Loafic).

La organización territorial

La constitución de 1830 estipuló que el Estado ecuatoriano era unitario y se dividía en departamentos, provincias, cantones y parroquias relativamente autónomas. Tres departamentos, ocho provincias y treinta y cinco cantones dieron vida a un Estado republicano controlado por elites locales ancladas en una fragmentación territorial acorde con las actividades propias de terratenientes, caciques y gamonales. Esas elites dominantes locales constituyen la "región" como su "patria" y piensan y configuran lo "nacional", a partir de ella. Por ello, la condición de patriota hace referencia más a lo regional, al "lugar donde se ha nacido", que a lo republicano (Quintero 1992).

En opinión de Maihuashca (1994), este tipo de organización expresaba un "federalismo de facto", con departamentos organizados a partir de sus tres principales ciudades: Quito, Guayaquil y Cuenca. La organización del territorio y del Estado nacional tuvieron entonces un origen policéntrico, y cada ciudad construyó cierta forma de memoria colectiva y de identidad social regional.

A escasos cinco años de la formación del Estado ecuatoriano, la Constitución de 1835 disolvió ese federalismo de facto cuando sustituyó a los departamentos por una división política compuesta por provincias, cantones y parroquias que buscaba consolidar el proceso de "unitarismo real", atribuyendo a la provincia el papel de instancia intermedia entre el poder central y el poder local en formación, y diseñando una política económica basada en arbitrios fiscales y protecciones estatales. Paradójicamente, el unitarismo se constituyó con base en una atomización de la división político-administrativa nacional³². Este fue un momento importante en la división del territorio, en el que la provincia fue el eje para imponer el dominio de la visión unitaria de organización estatal. En 1897 había 15 provincias y 54 cantones, lo que indica que hasta ese momento se crearon proporcionalmente más provincias que cantones.

Luego se vivió una lenta y difícil configuración del espacio nacional determinada por la bicefalia urbana Quito-Guayaquil (Deler 1998) y los procesos de provincialización y de cantonización. En los últimos 25 años se han creado tantos cantones como en el resto de la historia nacional. Como consecuencia de la atomización del territorio, en la actualidad existen 22 provincias, 219

³² "La búsqueda de integración, en la etapa republicana, la encontramos precisamente en la dirección centralista y autoritaria de Ecuador durante el gobierno de García Moreno, quién dio inicio a la división en provincias luego de la histórica conformación en departamentos. Quizás este centralismo y esta nueva división geopolítica fue la única forma de iniciar el proceso de conformación de la nación ante el caos que amenazaba con su descomposición" (Muñoz 1999, 20).

cantones y 1126 parroquias, que aún giran en torno del bicentralismo urbano-regional de Quito y Guayaquil, que suplantó al policentrismo.

La trilogía provincia, cantón, parroquia representa, sin duda, una mayor presencia del Estado, pero también una tendencia peligrosa hacia una fragmentación agresiva del espacio nacional, apoyada en un municipalismo peligroso y un esquema altamente centralista. Hoy en día, el minifundismo municipal se expresa en la creación de municipios cada vez más pequeños y más heterogéneos: “el 24% tiene menos de diez mil habitantes, el 33% menos de quince mil y el 78% menos de cincuenta mil” (Corral 1999). Esto significa que el 78% es ilegal, pues la Ley de Régimen Municipal establece que deben tener al menos 50 mil habitantes dispersos y 10 mil concentrados.

En 1974 había 114 municipios y en la actualidad 219; es decir, en los últimos 30 años se crearon casi tantos municipios como a lo largo de toda la historia nacional³³. El 47% corresponde a municipios jóvenes, y sus capacidades institucionales están en proceso de formación; lo que es positivo por cuanto pueden empezar sin los vicios del pasado, aunque deben enfrentar el difícil problema de construir institucionalidad con sociedades débiles. Esta constatación se debe tomar en cuenta a la hora de transferir responsabilidades a los municipios, no para negar la posibilidad de la transferencia, sino para producir un desarrollo institucional local.

Se debe detener este minifundismo municipal y provincial que acentúa la fragmentación y lleva a pensar que el municipio es el único órgano de la descentralización. Por este camino no sólo se uniformiza sino que se homogeniza la descentralización. La atomización del territorio no ha estado exenta de graves problemas de definición de límites territoriales, que han generado conflictos limítrofes internos (Celir); además, es contradictoria con respecto a la representación política (distritos electorales), la formulación de políticas sectoriales y el fortalecimiento de identidades (pueblos indígenas).

Las preguntas que surgen 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 a Ecuador, justo en un momento en que la globalización, en vez de disolverlas puede agudizarlas? ¿Aún no culmina el proceso de integración nacional basado en lo “regional” o estamos viviendo un proceso inédito en la historia nacional?

³³ Este proceso se inició con el retorno a la democracia en 1979, por la necesidad de extender la acción estatal de manera clientelista a todo el territorio nacional.



FUNCIONES, ATRIBUCIONES Y COMPETENCIAS DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO

Es preciso analizar las funciones, atribuciones y competencias de manera integrada, porque dicen poco por sí solas y porque una modificación en la distribución de recursos y competencias altera la estructura del Estado. La *función* se refiere al rol de un órgano o una institución en la organización del Estado. Este concepto permite definir el lugar de una institución en el todo y, por tanto, conformar la estructura del Estado. El mecanismo para cumplir los fines son las *competencias* o campos de acción institucional. Las *atribuciones* corresponden a las facultades para cumplir con un campo de responsabilidad específica o *competencia*; pueden ser de financiamiento, de políticas, de control, etc. y se deben conectar con cada competencia en particular: financiamiento de la educación, gestión de la salud, infraestructura del transporte, control del medio ambiente, políticas rurales, etc. (Velásquez 1994).

La competencia no es en sí misma delegable o descentralizable. Lo que se descentraliza en rigor es la atribución. Porque lo que interesa determinar es quién ejerce la responsabilidad, por ejemplo, de financiar la educación primaria y no la educación en abstracto. A no ser que ese organismo sea responsable exclusivo de manejar el conjunto de la competencia, es decir, toda la educación.

La competencia se define como un área de responsabilidad institucional, que puede ser matriz o derivada. Matriz, cuando se refiere a todo un sector; en Ecuador se han definido 12 sectores³⁴. Y derivada, cuando se refiere a los componentes de cada uno de los sectores. Por ejemplo, si la competencia matriz es la educación, la derivada puede ser educación primaria, capacitación profesional o formación técnica; según un estudio del Conam (1998), existen 122 competencias derivadas.

La delegación y la transferencia son procesos que redistribuyen la centralidad en el conjunto del Estado mediante la asignación de funciones, atribuciones y competencias, y de los recursos necesarios para ejercerlas. Mientras que la delegación es un componente de la desconcentración porque se realiza dentro de una misma unidad de mando y supone reversibilidad, la transferencia es un hecho definitivo que diseña la autonomía administrativa.

³⁴ Planificación y administración general, ordenamiento del territorio, servicios públicos, educación y cultura, salud, bienestar social, transportes y comunicaciones, recursos naturales, medio ambiente, economía, energía y finanzas públicas (Conam, 1999).



La definición, de las funciones, atribuciones y competencias, por un lado, y de la delegación y transferencia, por el otro, son parte medular del proceso de descentralización, porque señalan los ámbitos institucionales de la acción del Estado en su conjunto (quién hace qué), y definen aspectos económicos (presupuesto), políticos (poder) y culturales (identidades).

Criterios de delegación y transferencia

En la actualidad, el esquema de delegación y transferencia de competencias está regido por la Constitución Política (Art. 226) y por la Ley de Descentralización y Participación Social (1997). La Constitución establece un sistema flexible de transferencias cuando define expresamente las competencias exclusivas del nivel central; las demás se pueden descentralizar a cualquier nivel³⁵. Señala, además, que cada competencia se debe transferir junto con los recursos de que dispone el nivel central³⁶, para garantizar su prestación sin afectar al fisco nacional y no transferir los problemas nacionales al nivel local. Establece que es potestad de los gobiernos locales solicitar al gobierno nacional las competencias y que es obligatorio que el nacional les transfiera. Con esta norma, la transferencia de competencias es responsabilidad de los gobiernos locales más que del gobierno nacional (LRM 20004).

La Ley de Descentralización propone una descentralización selectiva de las competencias a los municipios y consejos provinciales, y es general para cada uno de ellos; establece el mecanismo de convenios para formalizar la transferencia y otorga la facultad de solicitar las competencias a los organismos seccionales. Las funciones y competencias de cada órgano y nivel del Estado no se pueden definir exclusivamente con criterios técnico administrativos. Para la delegación y transferencia de competencias existen varias modalidades, entre ellas las siguientes (Conam 1998):

- ✎ Uniforme, cuando el proceso es general para cada nivel y órgano, sin hacer distinción entre niveles e instituciones. En esta modalidad no se considera la diversidad institucional, porque todos los municipios deben tener la misma competencia, por ejemplo.

³⁵ Art. 226 "Las competencias del gobierno central podrán descentralizarse, excepto la defensa y la seguridad nacionales, la dirección de 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".

³⁶ Art. 226. "En virtud de la descentralización, no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin las competencias".

- ▣ Convenida, cuando el órgano receptor se pone de acuerdo con el transmisor. En este caso la diversidad puede llevar a una descentralización asimétrica o a que el proceso se estanque por falta de voluntad de las partes³⁷.
- ▣ Mixta, cuando existe algún hecho compulsivo que lleve a una acción obligatoria, general y diferenciada. Esto puede obedecer a una estrategia general (Conam), a un acto legal como la Constitución³⁸, o a un órgano dirimente como en Venezuela.

Además de las *modalidades* señaladas se deben tener en cuenta ciertos *criterios*. El más importante de ellos es la búsqueda de corresponsabilidad social en materia de gestión pública, antes que el de especialización institucional. Esto lleva a un proceso donde prima el criterio de concurrencia competitiva frente al de exclusividad. Aún más con la globalización, que tiende a articular las competencias a niveles supranacionales y a concebirlas en forma cada vez menos compartimentada.

Si bien las competencias exclusivas generan una responsabilidad directa de la entidad prestataria y una mayor claridad de quien las ejecuta; no es menos cierto que conducen a la segmentación y a la compartimentalización de la administración. Además, mientras que las competencias exclusivas ocasionan problemas de coordinación y complementariedad, las competencias concurrentes requieren de gran coordinación. Por ello, hay que combinar ambos tipos. Las competencias exclusivas del nivel central, confieren carácter nacional al Estado (seguridad y política exterior), fortalecen la unidad nacional (políticas macro) y promueven la equidad social (redistribución). Las que son exclusivas del nivel local, asociadas a servicios que no requieren mayor escala³⁹, imprimen sello y carácter al gobierno local, auspician la participación social y satisfacen demandas locales con rapidez y eficiencia.

Sin embargo, las competencias deben ser en lo posible concurrentes, para crear identidades múltiples y simultáneas, dar sentido de pertenencia transterritorial, formar sistemas sectoriales, fortalecer las complementariedades, y evitar

³⁷ Art. 12. "Será obligatorio para la Función Ejecutiva las transferencias definitivas a las que se refieren los artículos 9 y 10 de esta Ley que le sea solicitados por el respectivo municipio y consejo provincial que cuenten con las condiciones para ello". En la actualidad la responsabilidad de la transferencia de las competencias recae en los municipios y consejos provinciales y, si no ha ocurrido es porque no la han solicitado. Así lo señalan expresamente la Ley de Descentralización y la Constitución.

³⁸ Art. 225. "La descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla".

³⁹ Por ejemplo, basuras, mercados, bomberos y cementerios.



autarquías y localismos. Esta definición tiene las siguientes determinaciones e implicaciones culturales, políticas, económicas y administrativas:

- ❑ Culturales, que constituyen uno de los componentes más importantes de la unidad nacional. Mientras que las competencias exclusivas llevan al fraccionamiento y la compartimentalización de la acción estatal –y, por tanto, de la sociedad–, las competencias concurrentes hacen posible la integración. De ahí la importancia de concebir a las competencias como sistemas articulados. Por otra parte, el esquema concurrente de competencias puede potenciar las múltiples y simultáneas identidades de la población. Ser a la vez de Cayambe, Pichincha y Ecuador es una forma de expresión de la transterritorialidad de las identidades y del múltiple sentido de pertenencia.
- ❑ Políticos, pues la manera de transferir las competencias produce recortes en la sociedad y afecta la participación social. La transferencia de cualquier competencia implica una transferencia de la parte correspondiente de la sociedad. Por ejemplo, la descentralización de la educación traslada la interlocución de las organizaciones del magisterio, del Ministerio al órgano receptor de la competencia. Por esta vía es posible reconfigurar la organización social y política, con un núcleo de representación político compartido por el Estado central y los gobiernos locales.
- ❑ Una transferencia de competencias con un buen diseño de la concurrencia permite ubicar y procesar el conflicto en el nivel que corresponde, y dar transparencia a las relaciones. Eso significa, entre otras cosas, que los conflictos privados se deben resolver en el ámbito privado⁴⁰ y los problemas locales o provinciales, en el cantón o la provincia correspondiente. Así los conflictos se resuelven pacíficamente, no tienen el peligro de que se nacionalicen o centralicen y, por tanto, que se desnaturalicen. La conflictividad también se descentraliza para que se procese en el nivel adecuado y, sobre todo, para que éste sea seguido por la ciudadanía para que sea transparente y ajustado a derecho (base de la *rendición de cuentas*).
- ❑ Económicos; las competencias se deben transferir con los recursos respectivos: si sólo se transfieren recursos se crean problemas macroeconómicos muy complejos y no se crea una administración pública corresponsable. Si sólo se transfieren competencias no se garantiza la

⁴⁰ Como ocurrió con la crisis del Banco del Progreso –en marzo de 1999– en la que un problema privado, la quiebra del Banco, se contaminó con reivindicaciones regionales.



provisión de los servicios. Por eso, la Constitución prevé la transferencia de las competencias con los recursos correspondientes.

- ▣ Administrativos; la gestión pública se estructura con criterios flexibles y pluri-institucionales. Las competencias no están definidas en cada nivel de gobierno (sobre todo en el intermedio), lo que produce invasión de responsabilidades, no obliga a ejercer la competencia, y da lugar a superposición de atribuciones. El diseño de competencias concurrentes permite construir *sistemas sectoriales descentralizados integrados*.

Lo más complejo de la concurrencia es el diseño, porque implica combinar funciones, atribuciones y competencias entre niveles y organismos; y definir los tiempos de la secuencia. Según un estudio del Conam (1998), en Ecuador existirían 5 atribuciones (políticas, infraestructura, financiamiento, control, gestión), 12 competencias matrices y 122 derivadas, 5 niveles (nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial), 2 regímenes (autónomo y dependiente) y más de 1.500 organismos.

Los servicios básicos: medio ambiente, salud y educación

La salud, la educación y el medio ambiente son los pilares fundamentales del desarrollo sostenible y ejes centrales de la provisión de los servicios básicos que requiere cualquier población. El medio ambiente define el hábitat donde el ser humano desarrolla sus actividades, la educación permite potenciar la cultura y aumentar la producción y la salud es el punto de partida de la calidad de vida. Existen otros servicios adicionales, que deben tener un tratamiento integral e interconectado.

Medio ambiente

Inicialmente el medio ambiente se concebía como un simple tema de recursos naturales, los que eran regulados por órganos que atendían a las necesidades de explotación de cada recurso y no con miras a un desarrollo sostenible. Esta especialización se obtuvo mediante la autonomización de la gestión de los recursos a cargo del Ministerio de Agricultura y Ganadería, y el fortalecimiento o la creación de otros organismos en otros ámbitos institucionales. Como resultado de ese proceso, el marco institucional es muy disperso y concentrado, no existe coordinación entre las entidades, hay superposición de competencias y una gran distancia entre las entidades y los recursos naturales y ambientales existentes (Real 1999).

Hace poco se inició un proceso de reforma importante del sector con la creación del Ministerio de Medio Ambiente (1996), la definición de un marco jurídico (Ley de Gestión Ambiental 1999) y el diseño de una política donde la descentralización, la racionalización y la coordinación interinstitucional juegan un papel importante. Se estableció el sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental⁴¹, que tiene al Ministerio del ramo como instancia rectora, coordinadora y reguladora (Art. 8) y que está dirigido por la Comisión Nacional de Coordinación. Esta comisión está compuesta por el ministro, representantes de los consejos provinciales, municipios, ONG, pueblos indígenas, negros, fuerzas armadas y universidades (Art. 11).

El Sistema de Gestión Ambiental prevé una concurrencia de la competencia ambiental diseñada de tal modo que la atribución de las políticas y normas es nacional, y el resto se ejecuta conjuntamente entre provincias y cantones, iniciando con 40 municipios para realizar proyectos piloto.

Educación

Uno de los principales problemas de la educación es su centralización. Sáenz y Peñaherrera (1999) señalan que "se caracteriza por su metodología de replicación en cascada, centralista en su concepción y contenidos, ejecutada sólo por instancias del Ministerio de Educación con estilos repetitivos y uniformes, y porque no pone ningún énfasis en el uso adecuado de materiales y recursos." La distribución de los docentes es muy desigual: en primaria, el promedio de alumnos por profesor es de 26,3 y en secundaria de 12,9. Esta diferencia es mayor si se compara el campo (8,8) con la ciudad (14,1). Además, de la dramática contracción del gasto social: en 1992 era del 8% del PIB, en la actualidad es del 4%; el 2,8% del PIB se destina a educación, un 95% de la suma correspondiente para el pago de salarios (Sáenz y Peñaherrera 1999).

Del diagnóstico de la educación se llega a la conclusión de la necesidad imprescindible de una descentralización que tenga como base la conformación de un sistema donde la concurrencia de las competencias, funciones y atribuciones por niveles sea la norma.

⁴¹ Art. 5. LGA "Se establece el Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental como mecanismo de coordinación transectorial, interacción y cooperación entre los distintos ámbitos, sistemas y subsistemas de manejo ambiental y de gestión de recursos naturales. En el sistema participará la sociedad civil de conformidad con esta Ley".

Salud

El sector salud adolece de una fragmentación crónica que se expresa en la existencia de subsectores inconexos y centralizados: Ministerio de Salud Pública, Seguro Social, Fuerzas Armadas, Policía Nacional, Solca, universidades, ONG y agentes privados que prestan servicios de salud a la población. Además, la cobertura es baja (cerca de un 75%) y el nivel de aseguramiento no llega al 25% de la población.

En este sector también se ha registrado una drástica reducción de los recursos, que no llegan al 4% del presupuesto nacional. Esto se refleja en la calidad de la salud: las mujeres ecuatorianas tienen el doble de probabilidad de morir por causas reproductivas que el resto de mujeres latinoamericanas, uno de cada dos niños está desnutrido, y se han incrementado las enfermedades crónicas degenerativas y de violencia común (Modersa 1998).

El Ministerio de Salud trata de mejorar el nivel de salud siguiendo los principios de universalidad, equidad y calidad en la atención. Para ello decidió adoptar un sistema descentralizado de provisión universal de salud. El Sistema está constituido por las Entidades Locales de Gestión de Salud (Eleges), responsables de administrar el sistema, y las Redes Locales Integradas de Servicios de Salud, responsables de prestar los servicios, ambas vinculadas orgánicamente al Ministerio de Salud Pública y al Consejo Nacional de Salud, como organismos rectores de las políticas macro.

Esta propuesta se inició con la creación de las Entidades Locales de Gestión de Salud (Eleges), concebidas como espacio de concertación entre proveedores, usuarios, organismos seccionales, sociedad civil, direcciones provinciales y áreas de salud del MSP. Su objetivo central es el de promocionar la salud e impulsar el desarrollo local. Lo interesante de la propuesta es que permite desarrollar una política de salud integral en un doble sentido: por un lado, se articula a las demás políticas sectoriales locales (educación, vivienda, producción, etc.) y, por otro, se vincula al proceso general propio del sector (fomento, prevención, recuperación y rehabilitación) y no a uno de sus componentes. Las Eleges constituirán un fondo de salud que se financiará con recursos del gobierno nacional, de los gobiernos locales, del Fondo de Solidaridad y de las contribuciones particulares. Los recursos se distribuirán de acuerdo con la población, las condiciones socio-económicas y el riesgo diferencial en salud.



Telecomunicaciones, vías, puertos⁴²

En infraestructura, la tendencia general es la privatización (descentralamiento), no la descentralización. Los procesos de privatización se delegaron en un órgano central, dependiente de la Presidencia de la República, el Conam, que se creó en 1994 para mejorar la calidad y cobertura de los servicios, a través de una reforma institucional cuyo eje son las privatizaciones.

Las carreteras tienen un mayor componente de descentralización porque se ha trasladado la competencia hacia los consejos provinciales y, en algunos casos, hacia municipios aislados. Pero, en la mayoría de los casos, se ha hecho este traslado para luego abrir concesiones. Existe un Plan de Concesiones de la Red Vial Primaria; el Ministerio de Obras Públicas ha entregado algunos tramos en concesión a la empresa privada, así como los consejos provinciales de Guayas y Pichincha, y el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

El sector eléctrico está en proceso de reestructuración mediante una nueva ley⁴³ que permite la participación del sector privado en todas las fases de la industria, y la constitución de seis empresas de generación. El proceso de privatización de las telecomunicaciones está estancado, luego de dos intentos fallidos. En la actualidad se promueve una reforma legal que mejore la competencia y amplíe el porcentaje de venta de las acciones.

En 1994 se aprobaron los planes estratégicos de los cuatro puertos comerciales estatales (Guayaquil, Esmeraldas, Manta y Puerto Bolívar), que definen zonas de expansión, nuevas inversiones, equipos y capacitación para mejorar la competitividad a nivel regional. Existe un proyecto de nueva Ley de Puertos que establece las normas que regulan las actividades relacionadas con la construcción, desarrollo, administración, operación y control, a cargo de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas.

Por su parte, la Comisión de Nuevos Aeropuertos cuenta con la suscripción de los contratos de concesión de los aeropuertos de Quito y Guayaquil, habiéndose transferido esta competencia a los respectivos municipios.

En materia de privatizaciones, el país está en una fase preliminar, de formación de las condiciones generales para iniciar el proceso. Se trata ante todo de crear un marco legal e institucional. Sin embargo, no se ha podido superar esta fase debido en unos casos a los problemas económicos (crisis fiscal y bancaria) y políticos del país (bloqueo de fuerzas) que restan viabilidad a estas iniciativas (riesgo país), y en otros al esquema institucional centralizado.

⁴² Esta sección se basa en Conam (1999).

⁴³ Ley de Régimen del Sector Eléctrico, 1996.



DESCENTRALIZACIÓN FISCAL, DESARROLLO ECONÓMICO Y GLOBALIZACIÓN

La situación financiera por niveles

Durante el período 1985-94 los ingresos del gobierno nacional oscilaron entre el 28,4% (1987) y el 22% (1988) del PIB, los del gobierno provincial entre el 0,81% (1985) y el 0,38% (1988) y los del gobierno municipal entre el 3,6% (1994) y el 1,7% (1992). Estas cifras muestran que la importancia fiscal de los niveles subnacionales es francamente menor que la nacional, y la gran inestabilidad del recaudo en todos los niveles (Thoumi 1996).

El año en que participa con una proporción más alta del PIB tendría el 4,3% de los ingresos efectivos nacionales. Pero es más llamativa la situación de los gobiernos provinciales, porque llegan a aportar un reducido promedio anual en el período del 0,6%. Adentrándonos un poco más respecto de la composición de los ingresos, sobre todo a nivel subnacional, se tiene que la participación en los ingresos tributarios de los municipios y consejos provinciales es prácticamente nula: un promedio del 0,7%. Esto tiene que ver, al menos, con las siguientes explicaciones:

- ❑ La fuente tributaria es pequeña, principalmente el impuesto predial y un conjunto de impuestos menores (espectáculos públicos, juego, patentes, etc.).
- ❑ La escasa disposición política para recaudar los ingresos que les corresponden, bien sea por problemas institucionales (como catastros deficientes) o por características propias de la autoridad local: el clientelismo y el temor a la fiscalización local.
- ❑ La creciente dependencia de las transferencias, bien sea por su magnitud o porque es menos complejo exigir al gobierno nacional que recaude localmente. Esto explica la gran discrecionalidad en la transferencia de recursos, que según Araújo llega al 50%.

Como resultado, los niveles subnacionales reciben más recursos por transferencias de los que captan localmente, y lo que es más grave es que las transferencias no potencian los ingresos locales. Por ello, los rubros de transferencias y créditos son fundamentales en el financiamiento de los órganos subnacionales. Luego de la aprobación de la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales, este rubro aumentó del 3% en 1997, al 7% en 1998 y al 15% en la actualidad.

Si esta expresión de un Estado típicamente centralista se mantiene “siempre será más fácil quejarse del centralismo o del bicentralismo que mejorar la gestión municipal, pagar más impuestos y vigilar su correcta utilización a todos los niveles de gobierno” (Wiesner 1995, 7). Por ello es necesario dotar de mayores recursos propios a los niveles subnacionales, es decir, incrementar la base local de ingresos. Así se avanza en equidad social, se crea la posibilidad de reconstruir la política⁴⁴ y se ubica la conflictividad en los niveles que corresponde⁴⁵.

A pesar de los bajos ingresos tributarios en todos los niveles, se han incrementado ligeramente en el nivel nacional: en 1985 el recaudo nacional representaba el 8,1% del PIB, diez años después aumentó al 10,4%. El recaudo provincial y municipal ha sido siempre menor: en 1985 representaba el 0,5% del PIB y en 1995 se redujo al 0,4%. Esta situación es más preocupante si se consideran los ingresos consolidados de todo el Estado: mientras que los nacionales crecen, los subnacionales disminuyen. Lo que más llama la atención es el bajo impacto del recaudo tributario provincial: “Según datos del Ministerio de Finanzas, que incluyen el 80% de los municipios y consejos provinciales, en 1997, los ingresos tributarios de estas entidades fueron del 14,5% del total y las transferencias del gobierno representaron el 55,5%” (Corral 1999).

En cuanto a la estructura de gastos por niveles, en el período 1985-1994, el gobierno nacional registró un promedio del 68,4% en gasto corriente, del 20% en inversión y del 11,7% en amortización de préstamos. El gobierno provincial, un promedio del 41,5% en gasto corriente; del 58,5% en inversión y del 5,5% en pago de préstamos. El gobierno municipal, un 49,8% en gasto, un 50,3% en inversión y un 6,9% por amortizaciones de empréstitos (Thoumi 1996, 38).

Los datos anteriores indican que el servicio de la deuda ha aumentado, que los gastos corrientes tienen una alta participación y que los gastos de inversión han disminuido. No obstante, en los niveles provincial y cantonal, los gastos de inversión son mayores; en ambos casos se destina a este fin el 54,4% de sus presupuestos, lo que indica una eficiencia significativa en comparación con el gobierno nacional, que sólo invierte el 20%.

Cabe añadir que con la aprobación de la ley de transferencia del 15% de los recursos nacionales al régimen seccional y con la posibilidad de recibir donaciones

⁴⁴ Así se elimina el clientelismo dentro del Estado y frente a la población.

⁴⁵ Un Estado centralista también procesa la conflictividad de manera centralista. “Todos los problemas conducen a Carondelet”, cuando los deberían resolver y procesar los niveles que corresponden.

del 25% del impuesto de renta de las personas naturales y jurídicas los ingresos se incrementaron notablemente. Lo que no niega la necesidad de una profunda corrección fiscal, que mejore el recaudo local, ampliando la base tributaria y haciendo más eficiente el cobro de tasas e impuestos; y que dé transparencia a las transferencias, eliminando el clientelismo (discrecionalidad), haciéndolas automáticas y oportunas, y vinculándolas a la reforma institucional: transferencia de competencias, modernización, fortalecimiento de capacidades, etc.

La eficiencia en el gasto que ha demostrada el régimen seccional autónomo debería mejorar concediéndole nuevos recursos y competencias. La presión que ejerce el servicio de la deuda nacional es notable, y en los niveles subnacionales repercute en las transferencias, los gastos corrientes y la inversión.

Descentralización fiscal y rendición de cuentas

En Ecuador, la descentralización fiscal está sometida a asedio fiscal y a incertidumbre política (Wiesner 1999, 6). Lo primero, por la tensión entre la norma que establece la transferencia del 15% del presupuesto nacional a los gobiernos autónomos y un presupuesto caracterizado por un elevado servicio a la deuda (48%) y un déficit fiscal no menor al 5% del PIB. Y lo segundo, por la dificultad para construir consensos políticos que hagan viables las propuestas, debido al sistema de representación política fragmentado, regionalizado y corporativizado (Pachano 1999), y a la falta de voluntad política del gobierno nacional.

En la descentralización fiscal existen varias posiciones que se pueden considerar antagónicas: “el conflicto irreconciliable entre una descentralización que le devuelva a cada región una porción de recursos gubernamentales proporcional a la generada en ella y otra que conduzca a transferir recursos de las zonas más ricas a las más pobres” (Wiesner, 12). El primer tipo es defendido por los sectores económicos de las principales ciudades del país y el segundo por aquellos que buscan una redistribución territorial de la riqueza. Estas posiciones están en un franco empate que podría ser destrabado con una propuesta mixta de recaudo: que una parte de lo que se produce localmente se quede en la región y que la otra parte sirva para acciones redistributivas.

La ventaja de este esquema es que daría transparencia a la acción estatal, pues establecería claramente el balance entre aportes y transferencias locales, y la población podría hacer un seguimiento mayor de las inversiones en cada nivel. Además, a los gobiernos de los distintos niveles les interesaría cobrar impuestos más apegados a la realidad, porque los incentivaría a mejorar su acción. Según Thoumi (1996, 14):

El origen de los fondos utilizados por los gobiernos locales está directamente relacionado con el potencial que tiene la descentralización para aumentar la capacidad de aquellos de rendir cuentas sobre sus acciones. Entre mayor sea la financiación local de los servicios provinciales y municipales, mayor será la capacidad de la ciudadanía para exigir que los gobiernos locales rindan cuentas hacia abajo. Desafortunadamente la estructura impositiva y el peso de las transferencias del gobierno central a las localidades no dejan que esto suceda. Por eso, el fortalecimiento de las fuentes locales de financiamiento de los gobiernos provinciales y municipales debe ser una meta clave de las políticas de descentralización en Ecuador, si bien sería una condición necesaria, pero no suficiente, para fortalecer el proceso de rendición de cuentas.

PARTICIPACIÓN SOCIAL

El nuevo marco de la ciudadanía

La Constitución aprobada por la Asamblea Nacional dio un nuevo marco jurídico a la participación social, desde la perspectiva de la descentralización. A este respecto se pueden señalar tres componentes significativos:

1. Un cambio en el concepto de participación directa, pues ahora se permite la consulta popular, la revocatoria del mandato y el voto programático.
2. Un cambio significativo en los mecanismos y formas de representación: se permite que las candidaturas a cargos de elección popular sean presentadas por partidos políticos, afiliados, auspiciados, y, además, sin partidos políticos. Hay reelección indefinida a los cargos, y el Presidente y el Vicepresidente pueden ser reelegidos después de un período. Se ensaya una nueva forma de representación proporcional de las minorías, con listas abiertas.
3. También se modifican y crean algunas instituciones, como la acción de amparo (Art.95), la defensoría del pueblo (Art. 96), los partidos políticos (Artículos 114-116) y la Comisión de Control Cívico de la Corrupción.

El sistema político es el ámbito fundamental de la representación en el país y dentro de él, los partidos políticos. En Ecuador, la representación política es muy fragmentada –existen 17 partidos políticos e innumerables movimientos sociales– y regionalizada: cada partido está adscrito a una región determinada e

incluso a una localidad. No existen partidos verdaderamente nacionales y los que lo eran se han regionalizado, a la par que los liderazgos.

Esto ha llevado a una fractura entre lo social y lo político. La población no se siente representada por los partidos políticos y busca manifestar sus intereses de manera sectorial. Por ejemplo, los empresarios se expresan a través de las cámaras de la producción, los choferes desde sus cooperativas y sindicatos, las mujeres mediante sus organizaciones y los pueblos indios a través de movimientos sociales. Esta fractura lleva a la corporativización y a la atomización de la representación política.

También ha provocado una escisión entre lo regional y lo nacional. Los partidos políticos más fuertes tienen una adscripción regional clara: El PRE y PSC en la costa y Pachacutic e ID en la sierra. La representación en el Congreso empieza a conformar bloques por regiones: los amazónicos quizás son los más fuertes y significativos. Aún dentro de los partidos políticos hay tendencias políticas localistas.

La Reforma Constitucional de 1995 desmonopolizó la representación por la vía de los partidos políticos y la reelección inmediata de las autoridades seccionales. Y esto llevó al surgimiento de nuevos actores sociales, principalmente, en el ámbito local. Los pueblos indígenas y las mujeres buscan representación directa o a través de los propios partidos políticos, lo que les ha permitido acceder a cargos electivos, antes vedados. Esta nueva forma de representación social lleva a que los intereses regionales o locales y sectoriales o corporativos tengan preeminencia sobre los nacionales y los ideológicos.

Formas de participación social

La participación de la población se expresa de diversas maneras: en atención a los grupos sociales, a las demandas y a los ámbitos institucionales donde se constituye. En este caso interesa desarrollar la participación por etnia, género y territorio.

Participación de los pueblos indios y afroecuatorianos

Ecuador es un país profundamente heterogéneo en lo social, geográfico y cultural, que descubrió su diversidad en los años noventa gracias a la acción de los marginados de la modernidad: los pueblos indios. El paro indígena de esos años hizo tomar conciencia de esta situación. Pero al descubrirse a sí mismo, también se produjo un quiebre en la participación social de los pueblos indios y

negros, porque de la exclusión social y étnica se pasó a la inclusión diferenciada, que podría devenir en el respeto a la diversidad. •

Desde la perspectiva de la descentralización, su reivindicación central es la creación de un Estado plurinacional, lo cual significa construir un Estado sustentado en la redefinición del concepto de autonomía. No se trata únicamente de encontrar un espacio de participación institucional sino de redefinir el tipo de Estado. Desde el mundo indígena, como dice Pachano, “la centralización estatal se manifiesta como una forma institucional impuesta a una sociedad absolutamente fragmentada”, por ejemplo, a través de un ordenamiento territorial en el que la división político-territorial les recortó su identidad, los dividió socialmente y redujo su representación política. Es decir, hay que pasar de un Estado que los excluye secularmente a uno que respete la diversidad. Para ello transitan tres caminos:

El primero, abierto por las propuestas contenidas en la Constitución recientemente reformada: el Estado es pluricultural y multiétnico (Art.1), el Estado debe fortalecer la unidad nacional en la diversidad (Art.2), el Estado reconoce los derechos colectivos de los pueblos indígenas (Artículos 83 a 85), el Estado reconoce las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas (Art. 224) y el Estado legitima los órganos de administración de las circunscripciones indígenas (Art. 241).

El segundo, que desemboca en los cambios en la conducción del gobierno nacional, que introduce modificaciones en el marco institucional con la creación de una entidad dedicada exclusivamente a manejar el tema (ministerio, secretaría o consejo) y, además, incorpora políticas para mitigar la pobreza, impulsa la educación bilingüe, crea un fondo indígena y apoya la intervención sectorial (vivienda, salud).

El tercero, que los lleva a disputar democráticamente los cargos de elección popular. Así han logrado mejorar la calidad de su representación, institucionalizándola en todos los niveles y funciones del Estado. Los indígenas tienen varios parlamentarios, alcaldías y prefecturas.

Las comunidades indígenas y negras, según Galo Ramón, buscan consolidar seis espacios de participación: el comunal, o espacio tradicional que da sentido de pertenencia, representación, identidad y producción; el parroquial, que permite construir la autoridad local (tenencias políticas) e impulsar el desarrollo; el cantonal, un nuevo espacio abierto por la desmonopolización de la representación a través de los partidos políticos; el provincial y el regional, espacios aún poco claros, aunque el regional tiene una notable expresión en la amazonía; y el nacional o espacio que permite saltar de la etnia a la nación.

LOS LÍMITES O UMBRALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN: DIEZ APROXIMACIONES

1. La descentralización en su estado más puro puede convertirse en uno de los sistemas más injustos porque puede llevar a que cada unidad (individuo, localidad o empresa) se valga de sus propios medios. Así, las zonas y personas pobres seguirán siendo pobres y las ricas más ricas, con lo cual aumenta la polarización. En lo social y lo económico, la descentralización debe tener como contrapeso a la equidad, en lo político a la democracia, y en lo cultural al respeto a la diversidad. Por eso es importante conocer sus límites para evitar sus defectos.
2. La descentralización es un medio y no un fin. De modo que la bondad del proceso no se debe medir determinando el número de competencias transferidas, la cantidad de recursos que manejan los niveles subnacionales o las modalidades de participación. Es necesario considerar la mejora de la calidad de vida de la población, la calidad de la democracia y el desarrollo de la economía.
3. Es preciso examinar la tensión entre equidad y diversidad, dos principios esenciales e interrelacionados del proceso de descentralización. La búsqueda de la equidad puede constreñir la diversidad, bajo el viejo principio liberal de tratar de igual manera a los iguales. Apoyarse exclusivamente en la diversidad puede romper la unidad y profundizar las desigualdades. La provisión descentralizada de servicios y equipamientos puede aumentar la inequidad y no garantizar su mejor prestación si está a cargo de unidades administrativas con desigual capacidad de gestión. La provisión centralizada puede generar un uniformismo peligroso que lleve a tratar a los desiguales como si fueran iguales y a incrementar las desigualdades locales.
4. La descentralización es un proceso que debe tener un contrapeso centralista, pues nunca es de una sola vía. Más aún si busca fortalecer la unidad nacional y se entiende que es una tendencia que debe llevar a la reorganización del centro. "El problema no es cómo lograr instituciones adecuadas sino como deshacerse de las inadecuadas" (Wiesner 1999, 22).
5. Un problema no resuelto de la descentralización fiscal es el de la tensión entre economía nacional y local, cuya contraparte es la discusión sobre el equilibrio entre crecimiento y estabilidad. Un incremento del gasto público local sin mayores ingresos locales aumenta la presión para recibir transferencias del gobierno nacional.

La transferencia de recursos sin competencias produce déficit fiscal y la transferencia de competencias sin recursos deteriora la calidad de vida de la población.

6. Un diseño de transferencia de competencias exclusivas puede llevar a la autarquía local y a la ruptura de la unidad nacional. El problema es encontrar un buen diseño de la concurrencia competencial.
7. El clientelismo y el caciquismo imponen límites políticos a la descentralización, que se deberían superar con una propuesta amplia de participación y de ampliación de la democracia.⁴⁶
8. En América Latina los procesos se han desarrollado desde el centro, por iniciativa directa de la Presidencia de la República. En Europa han surgido desde las regiones (España, Inglaterra e Italia) y desde el centro (Francia). Los que surgen desde las regiones tienen un alto componente de descentralización asimétrica. En el caso de Ecuador se debería optar por una concepción mixta: desde el centro con una propuesta estratégica –para lo cual se requiere voluntad política⁴⁷– y desde lo local con avances y demandas locales.
9. La globalización introduce la discusión sobre lo local y lo global, porque lo global requiere de lo local para consolidarse, así como lo local debe internacionalizarse para sobrevivir. En ese contexto, la descentralización requiere del fortalecimiento de los órganos locales, nacionales y, adicionalmente, de los supranacionales. El Ejemplo de la Unión Europea es notable.
10. La descentralización hace transparente el conflicto en la medida en que los actores dejan de esconderse detrás de un tercero, al que en general se considera externo: el centro. Por la falta de transparencia se han manipulado muchos conflictos y se han contaminado muchos problemas. El procesamiento de la conflictividad se hace en otros contextos y por eso se mantiene latente.

⁴⁶ “Las elites regionales buscan descentralizar el poder para ejercerlo en sus regiones de influencia, lo cual puede constituir o no un avance en términos de democracia, dependiendo de la estructura del poder a nivel local. Sin embargo, no es evidente que esto beneficie a la mayoría de la ciudadanía” (Thoumi 1996, 12).

⁴⁷ “La recomendación global del presente informe es que el nivel ejecutivo del gobierno Nacional tome la iniciativa de concertar nuevos acuerdos políticos para hacer el ajuste fiscal y mantener el proceso de descentralización. Sólo el liderazgo político del nivel ejecutivo podrá articular un marco de política global y consistente. Es a este nivel del gobierno donde están los incentivos, los recursos, la información y la capacidad general para formular un esquema integral” (Wiesner 1999, 10).

Si el esfuerzo descentralizador se enfrenta a la inercia histórica y tradicional centralizadora, ¿cuáles son los factores históricos y estructurales que bloquean la descentralización? (Rodríguez 1996, 56).

BIBLIOGRAFÍA

- ARAÚJO, María del C. 1996. *Descentralización fiscal: el caso del Ecuador*, Cepal-GTZ, Santiago.
- BOCCO, Analdo. 1982. "Estado y renta petrolera en los años setenta", *Ecuador: mito del desarrollo*, El Conejo, Quito.
- BOISIER, Sergio. 1997. "Centralización y descentralización en América Latina a mediados de los 90's", *Revista SIAP*, No. 114, Cuenca.
- BORJA, Jordi. 1987. *Descentralización y participación ciudadana*, Ieal, Madrid.
- CARRIÓN, Fernando. 1996. *Gobiernos locales y descentralización*, FEGS, Caracas.
- CARRIÓN, Fernando "El Distrito Metropolitano de Quito", *Gaceta Municipal*, Editorial Municipal, 1995.
- CARRIÓN, Fernando. 1996. "La descentralización es un proceso de confianza nacional", *Revista Nueva Sociedad*, FES, Caracas.
- CARRIÓN, Fernando. 1997. "Gobiernos locales y nuevos liderazgos en América Latina", *Revista Iconos*, No. 3, Flaco, Quito.
- CARRIÓN, Fernando. 1998. "La constitución de un Estado descentralizado", *Descentralización territorial y su impacto en la gestión local*, Esap, Cali.
- CARRIÓN, Fernando y HAAS, Jorg, comps. 1995. *Descentralización en América Latina*, PGU, Quito.
- CASTELLS, Manuel y BORJA, Jordi. 1998. *Local y global*, Taurus, Madrid.
- CONAM, *Informe de Labores II Semestre de 1998*, Conam, Quito, 1999.
- CORRAL, Fabián. 1999. "Descentralización: entre el servicio para la gente y el poder para las regiones", Muñoz, Francisco, comp. *Descentralización*, Trama Social, Quito.
- CORAGGIO, José L. 1997. *La descentralización un día después*, Buenos Aires.
- CORDES. 1993. *Descentralización y gobiernos municipales*, Cordes-BEDE, Quito, 1993.
- DONOSO, Patricio y GRANJA, Rafael. 1999. *Descentralización y desarrollo local*, Cordes, Quito.

- GACETA CONSTITUCIONAL REPÚBLICA DEL ECUADOR, Asamblea Nacional Constituyente. 1998. *Constitución Política de la República del Ecuador*, Edimpres S.A., Quito.
- GUZMÁN, Marco A. 1994. *Bicentralismo y pobreza en Ecuador*, Corporación Editora Nacional, Quito.
- HERNÁNDEZ, Miguel. 1998. *Descentralización, de la teoría a la ley especial de descentralización*, Universidad Católica Santiago de Guayaquil, Guayaquil.
- ILDIS. 1995. "Memoria taller sobre descentralización del Ecuador", CPP, Quito.
- LEY DE RÉGIMEN MUNICIPAL. 1997, CEP, Quito.
- LEY DE RÉGIMEN PROVINCIAL. 1996. CEP, Quito.
- MAIHUASHCA, Juan, editor. 1994. *Historia y región en Ecuador*, CEN, Quito.
- MODERSA. 1998. *Guía para la organización de sistemas descentralizados de salud*, MSP, Quito.
- MUÑOZ, Francisco, comp. 1999. *Descentralización*, Trama Social, Quito.
- OJEDA, Lautaro. 1998. *Encrucijadas y perspectivas de la descentralización en Ecuador*, Abya-ayala, Quito.
- ORTIZ, Santiago. 1998. *Participación ciudadana*, ACJ, Quito.
- PACHANO, Simón. 1998. *La representación caótica*, Flacso, Quito.
- REAL L., Byron. 1998. *Descentralización y participación social en la gestión de los recursos naturales renovables*, Inefam-GTZ-Flacso, Quito.
- REGISTRO OFICIAL No. 245. Ley de Gestión Ambiental, Quito, 1999.
- REGISTRO OFICIAL No. 27. Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales, Quito, 1997.
- REGISTRO OFICIAL No 167. Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, Quito, 1997.
- SÁENZ, Álvaro y PEÑAHERRERA, Samia. 1999. "Hacia una educación de calidad y descentralizada. Una propuesta de reforma de la educación ecuatoriana", mimeo, Quito.
- THOUMI, Francisco. 1996. *Perspectiva de la descentralización política, administrativa y fiscal en Ecuador*, Serie Estudios Económicos y Sectoriales, RE3-96-006-BID, Ecuador.

- VERDESOTO, Luis. 1999. *Concertación para la descentralización educativa*, Abya-ayala, Quito.
- VELÁSQUEZ, Fabio. 1994. "Descentralizar: una propuesta para El Salvador", mimeo, PGU-LAC, Cali.
- WIESNER, Eduardo. 1999. "La descentralización, el ajuste fiscal y el desarrollo municipal en Ecuador", BID.