

ROBERTO P. GUIMARÃES	Modernidad, medio ambiente y ética: un nuevo paradigma de desarrollo
JOHN FRIEDMANN	El bien común: evaluando las ciudades
JUAN CARLOS RODRIGUEZ V.	Los fundamentos del enfoque normativo de la planificación urbana. Bases conceptuales para su discusión y revisión
ALBERTO URDANETA	La conurbación entre Táchira y Norte de Santander y el sistema metropolitano binacional
DAVID KULLOCK	Buenos Aires. Panorama sobre los problemas y expectativas urbanísticas de un área metropolitana
FERNANDO CARRION M.	La constitución de un Estado descentralizado
NICOLAS PINEDA PABLOS	Elementos de autonomía en los gobiernos locales estadounidenses. Una perspectiva latinoamericana
EDUARDO ARZE CUADROS	El papel de la economía en la evolución del conflicto regional en Bolivia. El caso de Sucre y La Paz: 1800-1898
JOSE RAMON GARCIA M.	Apertura y crecimiento: la experiencia asiática ante el dilema planificación-mercado
MIGUEL MARTINEZ LOPEZ	Las ilusiones participativas de la planificación estratégica. Los dilemas históricos y metropolitanos de Medellín (Colombia) ante la transmodernidad
KLAUS GIERHAKE	El desarrollo alternativo en el proceso de transformación en Bolivia
LEONARDO LAZO MARGAIN	El sistema de transporte en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México
ANTONIO SANCHEZ BERNAL	Relevancia de los estudios en desarrollo económico local. El caso de los municipios mexicanos
RAUL VELA SOSA	Las políticas de descentralización como elemento para la planificación de la oferta educativa de nivel superior. El caso de Yucatán, México
ANA E. NUÑEZ	Gestión urbana en una ciudad turística argentina: Mar del Plata

ORGANO DE LA SOCIEDAD INTERAMERICANA DE PLANIFICACION

VOLUMEN XXX - NUMEROS 117 y 118 - ENERO-JUNIO, 1998

Revista Interamericana de Planificación



Revista Interamericana de Planificación

Redacción: Casilla 01-05-1978, Cuenca, Ecuador
Telf.: (593-7) 823 860. Fax: (593-7) 823 949
INTERNET: siap1@siap.org.ec

Editor : Luis E. Camacho, Secretario Ejecutivo de SIAP

Comité Editorial:

Cuauhtémoc Cárdenas S. (México)
Fernando Cordero Cueva (Ecuador)
Carlos de Mattos (Chile)
Sergio Galilea (Chile)
Odeibler S. Guidugli (Brasil)
Elsa Laurelli (Argentina)
Mario Lungo (El Salvador)
Germán Samper (Colombia)
Patricio Samper (Colombia)
José J. Villamil (Puerto Rico)
Patricia Wilson (EE.UU.)

Composición y Diagramación: Rosmira Rivera

La Revista Interamericana de Planificación es órgano científico de la Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP); se publica trimestralmente (en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre) como parte del programa editorial de la Sociedad "Ediciones SIAP". La selección de los artículos responde únicamente a criterios de calidad científica, carácter polémico y representatividad del campo de la planificación y/o del conocimiento que aporten a la realidad que encara la disciplina. Por lo tanto, la inclusión de los artículos no indica que la Sociedad coincida necesariamente con las opiniones sustentadas en ellos, entendiéndose que la responsabilidad respecto a las mismas es exclusiva del autor.

Suscripciones: La Revista se distribuye gratuitamente a los Socios Individuales e institucionales de SIAP.

Para personas e instituciones no asociadas, la suscripción anual a cuatro números, enviados por correo aéreo, tiene el siguiente costo:

Norte y Suramérica: US\$30
Europa: US\$40
Asia, Africa, Oceanía: US\$42

Los números atrasados de la Revista tienen un costo de US\$10.00 enviados por correo aéreo.

El boletín "Correo Informativo SIAP" (Newsletter) no forma parte de la suscripción, pero se distribuye gratuitamente dentro del costo de la misma.

Forma de pago: cheque personal contra un banco de los EE. UU., o giro bancario contra una plaza en Ecuador.

Impreso en Cuenta, Ecuador
ISSN 1390-0307

NOTA: Se autoriza la reproducción total o parcial, sin fines comerciales, del material publicado en esta Revista, dando los créditos correspondientes.

ORGANO DE LA SOCIEDAD INTERAMERICANA DE PLANIFICACION

VOLUMEN XXX - NUMEROS 117 y 118 - ENERO-JUNIO, 1998

Revista Interamericana de Planificación



INSTRUCCIONES PARA COLABORADORES

Por este medio estamos invitando a investigadores de las ciencias sociales, docentes, planificadores y técnicos en general, a que publiquen sus enfoques, planteos y experiencias en la **Revista Interamericana de Planificación**, siguiendo las siguientes instrucciones:

1) El envío a la Secretaría General de SIAP de un trabajo para ser publicado en la Revista supone la obligación del autor de no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones en español que tengan circulación en toda América Latina. Por la importancia del tema tratado, se aceptarán artículos que hayan sido publicados en otras revistas de circulación nacional. Cuando éste sea el caso, debe informarse al respecto en la carta remitida de los mismos.

2) Los trabajos pueden ser teórico-metodológicos o estudios de caso referidos a situaciones, experiencias y proyectos específicos exitosos sobre temas de planificación y desarrollo -nacional, regional o local- en las áreas de planificación económica, social, urbano-regional, medioambiental y municipal.

Los estudios de caso deben tener contenido crítico y/o metodológico, no limitándolos simplemente a su descripción con sustentación empírica.

3) Los trabajos deberán ajustarse a las siguientes especificaciones:

- tener una extensión de 15 a 30 cuartillas tamaño carta, escritas a doble espacio. Dentro de este número de páginas deben contarse los cuadros, mapas, gráficos, notas de pie de página y referencias bibliográficas anexas. Sólo en casos excepcionales se aceptarán trabajos de mayor extensión;

- los trabajos con destino a las secciones de "Notas y Comentarios" y "Reseña de Libros" deberán tener una extensión entre 3 y 10 cuartillas;

- los cuadros, gráficos, mapas y fotos deben venir en originales claros y precisos, o en copias nítidas reproducibles, preferiblemente en el tamaño de 17 x 12 Cmts. o en el del papel carta, como máximo (28 x 21 Cmts.). Debe indicarse claramente dentro del texto del artículo el lugar en el que debe incluirse dicho material.

- Las notas de pie de página, fuentes, citas o referencias bibliográficas deberán seguir el orden que se indica en los siguientes ejemplos. Deben estar claramente destacadas dentro del texto con números sucesivos.

14. Véase una excelente revisión de la discusión en Gilbert, Alan, **Reconsideración de los argumentos en favor de las ciudades grandes**, Revista Interamericana de Planificación, Vol. IX, Nº 35, septiembre de 1975, pp. 23-34.

15. TORRES, Horacio, **Evolución de los procesos de estructuración espacial urbana**, en "Asentamientos urbanos y organización socioproductiva en la historia de América Latina", Ediciones Siap, Buenos Aires, 1977.

- Las notas que se refieren al autor y al título del artículo deberán venir señaladas con uno y dos asteriscos, respectivamente.

- La carta remitida debe traer los números de teléfono y fax a donde el Editor pueda dirigirse para solicitar aclaraciones sobre el contenido.

- El Editor se reserva el derecho de hacer los cambios editoriales que considere convenientes.

- Debe enviarse original y copia del artículo a la Secretaría General de SIAP. De ser posible, agradeceremos enviar diskette en WP 5.0 o 5.1, o 5.2/Windows, o Wordwin.

- Los autores recibirán sin costo cinco ejemplares de la Revista en que se publique el artículo.

CONTENIDO

ROBERTO P. GUIMARÃES	7	MODERNIDAD, MEDIO AMBIENTE Y ETICA: un nuevo paradigma de desarrollo
JOHN FRIEDMANN	30	EL BIEN COMUN: EVALUANDO LAS CIUDADES
JUAN CARLOS RODRIGUEZ V.	46	LOS FUNDAMENTOS DEL ENFOQUE NORMATIVO DE LA PLANIFICACION URBANA. Bases conceptuales para su discusión y revisión
ALBERTO URDANETA	69	LA CONURBACION ENTRE TACHIRA Y NORTE DE SANTANDER Y EL SISTEMA METROPOLITANO BINACIONAL
DAVID KULLOCK	85	BUENOS AIRES. Panorama sobre los problemas y expectativas urbanísticas de un área metropolitana
FERNANDO CARRION M.	95	LA CONSTITUCION DE UN ESTADO DESCENTRALIZADO
NICOLAS PINEDA PABLOS	118	ELEMENTOS DE AUTONOMIA EN LOS GOBIERNOS LOCALES ESTADOUNIDENSES. Una perspectiva latinoamericana
EDUARDO ARZE CUADROS	133	EL PAPEL DE LA ECONOMIA EN LA EVOLUCION DEL CONFLICTO REGIONAL EN BOLIVIA. El caso de Sucre y La Paz: 1800-1898

JOSE RAMON GARCIA M.	151	APERTURA Y CRECIMIENTO: la experiencia asiática ante el dilema planificación-mercado
MIGUEL MARTINEZ LOPEZ	167	LAS ILUSIONES PARTICIPATIVAS DE LA PLANIFICACION ESTRATEGICA. Los dilemas históricos y metropolitanos de Medellín (Colombia) ante la transmodernidad
KLAUS GIERHAKE	198	EL DESARROLLO ALTERNATIVO EN EL PROCESO DE TRANSFORMACION EN BOLIVIA
LEONARDO LAZO MARGAIN	227	EL SISTEMA DE TRANSPORTE EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO
ANTONIO SANCHEZ BERNAL	238	RELEVANCIA DE LOS ESTUDIOS EN DESARROLLO ECONOMICO LOCAL. El caso de los municipios mexicanos
RAUL VELA SOSA	251	LAS POLITICAS DE DESCENTRALIZACION COMO ELEMENTO PARA LA PLANIFICACION DE LA OFERTA EDUCATIVA DE NIVEL SUPERIOR. El caso de Yucatán, México
ANA E. NUÑEZ	268	GESTION URBANA EN UNA CIUDAD TURISTICA ARGENTINA: Mar del Plata

FERNANDO CARRION M.*

**LA CONSTITUCION DE UN
ESTADO DESCENTRALIZADO****

Antecedentes

El proceso centralizador de la sociedad, la economía, la cultura, la política y el territorio -en un contexto globalizador y de revolución científico-tecnológica- conduce al desarrollo de su antítesis: la descentralización.

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

El Ecuador, a diferencia de otros países, se encuentra a las puertas del proceso, lo cual, en cierta medida, es la ventaja de "llegar tarde", porque permite corregir los errores cometidos en otras realidades y, además, ubicarse en la punta de la corriente. Para que esta debilidad se convierta en fortaleza, se deben reseñar y asimilar algunas de las experiencias más importantes ocurridas en Latinoamérica y Europa.

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

* Director de FLACSO-Ecuador, Editorialista del Diario HOY, Asesor del Alcalde de Quito, Consultor de IULA-CELCADEL.

** Trabajo solicitado por el IULA-CELCADEL.

El municipio se convierte en el sujeto central y único de la descentralización a partir de la siguiente hipótesis: la superación de la crisis del Estado centralista y de la modalidad vigente de descentralización exige una respuesta global mediante una propuesta que sea capaz de contener la heterogeneidad de la realidad a través de una flexibilidad institucional con varios órganos nacionales y subnacionales.

Es importante plantear y retomar el tema de la estructura del Estado en su conjunto y, dentro de él, el rol que debe jugar el gobierno intermedio. Esta instancia se convierte en el eje del cual se pueden articular los distintos niveles de acción del Estado para darle una nueva estructura acorde a los tiempos y las circunstancias. De esta manera es factible construir, por un lado, una propuesta nacional fundada en la diversidad regional y local y, por otro, ver la estructura global del Estado y su relación con la sociedad civil, para no errar dejándola de lado, tal como se hizo con el municipalismo, que se pensaba era una panacea.

Este trabajo busca analizar experiencias de otras latitudes, mostrar las limitaciones del proceso ecuatoriano y plantear algunas salidas.

1. Descentralización: posiciones y novedad

a) Posiciones sobre la descentralización

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

La descentralización ocupa el principal lugar en la agenda que se discute de América Latina, así como en Africa, Asia o Europa¹. Generalizar y legitimar esta temática se asemeja, por ejemplo, al interés alcanzado por los temas de la democracia, derechos humanos o desarrollo, a los que muy poca gente se opone. Sin embargo, cuando se profundiza respecto a sus contenidos, existen distintas formas de entenderse.

Mientras la **descentralización** tiene que ver con la transferencia de competencias y recursos de un nivel central de gobierno (por ejemplo, un ministerio) hacia otro de distinto origen y que guarda autonomía (por ejemplo, un municipio), la **desconcentración** hace referencia a la delegación de competencias de una administración central (por ejemplo, un ministerio) a ciertos órganos dependientes (por ejemplo, una dirección provincial del mismo). Tanto la una como la otra no deben confun-

¹ Boisier (1997) califica a esta situación como una megatendencia, en tanto "se deriva del hecho de tratarse de un fenómeno empujado por cuatro poderosas fuerzas: a) la revolución científica y tecnológica; b) la reforma estructural del Estado; c) la creciente demanda autónoma de la sociedad; y d) la tendencia a la privatización de las actividades públicas".

dirse con el **descentramiento** o privatización. Este último trata de un proceso de debilitamiento del lugar central que ocupa la política y lo público, y puede darse por la vía de la informalización o por la privatización, pero resignando la responsabilidad estatal, pública y política (Carrión, 1996).

Los tres conceptos tienen que ver con la categoría centro y se definen por una relación. Se trata de conceptos que involucran al conjunto de la relación (centro-periferia) y no solo a uno de sus componentes. Se trata, por lo tanto, de un tema que es nacional (centro-periferia) y no local (la periferia). Si partimos de la consideración metodológica que la suma de las partes no definen al todo o, en el caso al que nos referimos, la suma aritmética de municipios o provincias no definen al país, la hipótesis es evidente.

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

Algunas de las motivaciones que están presentes en estos procesos (eficiencia, eficacia, etc.) tienen intenciones y contenidos distintos según el caso; por ejemplo, un proceso descentralizador facilita la participación y representación, mientras que un proyecto desconcentrador abona a la gobernabilidad, a la privatización y a la segmentación social.

No pueden ni deben, por lo tanto, ser vistos como si fuesen lo mismo, a pesar de que puedan formar parte de un mismo movimiento. Simultáneamente pueden llevarse a cabo los tres procesos, puesto que no son excluyentes ni tampoco el uno es condición del otro; además, estos procesos pueden desplegarse a escalas y niveles distintos al interior del Estado; por ejemplo, pueden impulsarse por separado o de manera simultánea la descentralización, la desconcentración y/o la descentración en el ámbito nacional (vr. gr., Colombia o Bolivia), provincial o departamental (vr. gr., Córdoba, en Argentina) o al interior de un municipio en particular (vr. gr., Quito, en Ecuador o Montevideo, en Uruguay).

Respecto al tema hay dos posiciones que pueden sistematizarse como una concepción que parte de una crítica a lo estatal desde una perspectiva de participación de la "sociedad civil" en los procesos de privatización, de la ampliación del mercado y de la maximización de la soberanía del consumidor. Es un mecanismo de difusión y generalización del mercado que disgrega la demanda y atomiza los conflictos; como en Chile, en la segunda época de la dictadura de Pinochet.

La otra concepción busca, tanto democratizar al Estado, como racionalizar la administración pública (poniendo énfasis más en lo territorial que en lo sectorial), impulsa la gobernabilidad a todo nivel y al desarrollo económico a través de una

mejor integración nacional (no homogeneización) y de una mayor participación de la población. El caso más significativo es el colombiano, que arranca con la Constitución aprobada en 1991.

b) La novedad de la descentralización

La descentralización y su antítesis, el centralismo, tienen una larga historia en la región. Nacen en la conquista, cuando se organiza una administración colonial vertical y jerárquica que impone su lógica desde la corona hacia sus virreinos, capitanías y audiencias. Posteriormente, en la época en que se constituyen los Estados Nacionales –sea bajo la forma federal o unitaria–, el proceso centralista se mantiene, en tanto que la Independencia no modifica la organización administrativa que heredó². En la fase republicana el proceso continúa, sin que el proceso sea revertido³ hasta la presente fecha.

El tema de la descentralización no es nuevo en la región. Lo que ocurre es que se lo retoma periódicamente bajo distintas denominaciones y con énfasis en alguna de sus variables. La discusión que se produjo respecto a la organización estatal al momento de la constitución de los Estados Nacionales, entre centralistas y federalistas, todavía no concluye. En términos administrativos se ha ensayado mucho, por ejemplo, en el Perú de 1873, con los Consejos Departamentales o las declaraciones constitucionales de autonomía municipal en casi toda la región.

En la década de los 60s, el privilegio se otorga desde el Estado a la sociedad civil a través del impulso de “polos de desarrollo”. Desde la perspectiva territorial se pueden percibir versiones que tienen como base la relocalización de las capitales (Buenos Aires-La Plata), la creación de nuevas (Río de Janeiro-Brasilia), y la redefinición de la capitalidad (Quito-Santo Domingo de los Colorados), o también las regionalizaciones impulsadas en Chile, Perú o Cuba. Ahora, con el peso que se le asigna al Estado, hay una corriente que la impulsa hacia la sociedad civil mediante la privatización.

Este breve planteamiento contiene tres conclusiones: i) la centralización como la descentralización deben ser vistas en su real contexto histórico⁴; ii) la descentralización siempre ha estado presente en la historia latinoamericana; y iii) a una de las variables de la descentralización, dependiendo del momento y del lugar en que se

² *La forma de gobierno (federal o unitaria) no garantiza la cualidad centralista o descentralizada de un régimen político. Más aún cuando los cuatro países federales existentes en la región (Argentina, Brasil, México y Venezuela) tienen una situación híbrida en la que conviven entre un federalismo formal y una operación como países unitarios centralizados.*

³ *Los signos alentadores de Colombia, Bolivia y Chile están bajo revisión constante.*

⁴ *La centralización fue un factor positivo en algunos momentos de la historia, como, por ejemplo, a la hora de la constitución de los Estados nacionales, y lo es aún, entre otras razones, como eje redistribuidor de recursos.*

trate, se le ha asignado mayor peso sobre las otras. Es decir, siempre se ha puesto un énfasis unilateral.

Entonces, si la propuesta de descentralización no es nueva, dónde radica en la actualidad la novedad y cuáles son sus características y elementos? Lo nuevo viene dado por un modelo hegemónico impuesto por una doble trilogía: la apertura (globalización), la reestructuración económica (ajuste) y la reforma del Estado (privatización), inscritos dentro del movimiento de globalización/localización; y por una visión de la descentralización altamente reduccionista que privilegia el proceso descentralizador como exclusivo del ejecutivo nacional, de los servicios y hacia los municipios. De esta manera se establece un paralelismo entre descentralización y municipalismo, y, por lo tanto, se propende a creer que son lo mismo, perdiendo de vista el carácter estructural del proceso.

2. La descentralización en América Latina

a) *Las etapas del proceso general*

El resurgimiento de la cuestión local en América Latina se da a fines de la década de los 70s y principios de los 80s, en el contexto de la redemocratización que se vive⁵. La reforma del Estado puso en el orden del día el debate sobre la descentralización, en donde se inscribe el tema de lo local. De aquella época para acá se pueden percibir dos etapas en el proceso de descentralización.

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

Este proceso desencadena una marcada **bipolarización** entre lo local y lo central⁶, que produce –al menos– los siguientes efectos nocivos:

- i) el debilitamiento del contenido, riqueza y visión de lo nacional;
- ii) la pérdida de importancia del nivel intermedio, llámese provincia, departamento o región. La temática regional, tan importante en la década anterior, ha cedido posiciones ante el peso de lo municipal;

⁵ Es interesante anotar que en Europa este proceso se desarrolla desde fines de la década de los 60s y principios de los 70s (Cfr. Borja, 1987).

⁶ La bipolarización Municipio-Gobierno Nacional ha conducido, en el Ecuador de hoy, a fortalecer el centralismo, que es lo que debe atacar la descentralización. Más aún, ha terminado por debilitar a la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), por cuanto los municipios de las ciudades grandes (Quito, Guayaquil y Cuenca) prescinden de su organización natural y establecen relaciones directas con el gobierno nacional. De esta manera, la AME se convierte, por la lógica perversa de su reivindicación, en un sindicato de municipios pequeños.

- iii) se desorganiza el conjunto de la estructura estatal porque se superponen y multiplican las entidades estatales ante la ausencia de propuestas respecto a la organización del Estado; y
- iv) la hegemonía del poder municipal en la escena local tiende a homogeneizar la cotidianidad y, lo que es más grave, a difundir la autonomía de la pobreza por los efectos heterogéneos de la globalización en el territorio.

La vía municipal que fortalece el concepto de lo local generó la hegemonía de un tipo de poder localista sobre los otros y de éste sobre los intermedios, lo que tiende a homogeneizar la escena local y a cuestionar la visión nacional. En América Latina, los procesos más radicales de municipalización fueron el boliviano y el colombiano; en el primer caso, a través de la creación de múltiples municipios, y, en el otro, mediante una propuesta institucional general.

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

Los países federales de Argentina, Brasil, México⁷ y Venezuela se encuentran en un momento de fortalecimiento del federalismo sobre la base de sus estados. Los países unitarios, como Bolivia, Chile y Colombia, retoman el tema del gobierno intermedio. Bolivia nombra un prefecto delegado por el Presidente y un consejo departamental elegido indirectamente por concejales municipales. En Chile se diferencia el gobierno regional delegado y el gobierno provincial, y en Colombia se elige al gobernador departamental.

Si esta es la tendencia en América Latina, por qué no pensar que para el Ecuador es necesario el nivel intermedio y que se requiere corregir el prevaleciente énfasis municipalista a través de formular propuestas generales sobre la organización y los niveles del Estado, que superen aquellas que se encasillan en lo municipal o en lo provincial.

El proceso descentralizador que considera el nivel intermedio de gobierno tiene la cualidad de estar implícitamente definiendo las relaciones entre los distintos órganos subnacionales, construyendo nuevas formas de articulación intraestatal y, por lo tanto, potenciando la unidad del Estado nacional⁸.

⁷ En México, porque la lucha opositora revaloriza a los estados, y por la crisis del conjunto del sistema político basado en la fusión de un partido (el PRI), el gobierno y el Estado.

⁸ La descentralización que tiene en cuenta al nivel intermedio "afecta a la estructura del Estado y a la naturaleza de las relaciones entre los diversos niveles de gobierno. Implica, en consecuencia, nuevas formas de articulación, a diferencia de la descentralización municipal, en la que los problemas tienen, como ya se ha visto, forma esencialmente operativa" (Fernández, 1997).

En un proceso de reforma del Estado es conveniente pensar globalmente en su estructura y no solo en uno u otro de los órganos subnacionales. Creer que la diferencia entre la descentralización provincial y municipal es sólo del grado de profundidad en el proceso, es equivocado. Se piensa más radical la visión de origen municipal e, incluso, se la justifica, por cuanto, al ser más próxima a la sociedad civil, se la considera más democrática, menos corrupta y más eficiente. Sin duda, esta propuesta tiene muchos problemas.

b) Los regímenes políticos

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

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

En cambio, el corte democracia/dictadura sí es importante; la tendencia de que las dictaduras sean centralistas no significa que las democracias no lo sean, o que no se den las excepciones de rigor; sin embargo, es indiscutible que los procesos de redemocratización que vive la región desde fines de los 70s, han arrastrado consigo al tema de la descentralización. En todos los países –de una u otra manera– se lo viene discutiendo con fuerza a partir del proceso de retorno al régimen constitucional.

c) Una revisión de los casos

Los estados de América Latina que se plantean el proceso descentralizador han producido reformas legales que incluso han llegado a los respectivos textos constitucionales como fórmula para dar salida a las propuestas. En las nuevas constituciones de Brasil (1988), Colombia (1991), Chile (1979-1991), Ecuador (1979-1995) y Perú (1979) se contempla el proceso; sin embargo, no ha sido suficiente, por lo que se han requerido de leyes secundarias para impulsar algunas propuestas concretas.

En el caso ecuatoriano, una reforma constitucional es urgente, sobre todo para definir la estructura del Estado en cuanto a las competencias y funciones que cada uno de los niveles debería realizar, sin excluir la redacción de una verdadera ley

marco, única y general que, además de codificar el conjunto de leyes que rigen al llamado régimen seccional autónomo, pueda rediseñar las leyes actualmente vigentes⁹.

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

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

La creación de un régimen que rompa el uniformismo recae, en unos casos, en una pluralidad de órganos estatales, y, en otros, en la delegación en un solo órgano de orden nacional. En Brasil, por ejemplo, se delega a los Estados la capacidad de crear municipios y regiones metropolitanas; en Venezuela se definen las características municipales según criterios de población, desarrollo económicos y localización geográfica; en Ecuador se instauró, en 1992, el régimen especial, con la aprobación de la Ley de Distrito Metropolitano, para aquellos municipios que superen el millón de habitantes.

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

Intermediación. En todos los países se configura un nivel intermedio de gobierno; sin embargo, no se trata de desarrollar solamente su función de intermediario, también debe cumplir –entre otros– el propósito de fortalecer las sociedades regionales, convertirse en ámbito autónomo de participación-representación, y asumir su cualidad de filtro para impedir el fraccionamiento municipal como base del clientelismo intraestatal.

En Chile se trabaja con las Intendencias (luego de "devaluar" las gobernaciones provinciales); en Bolivia, con prefectos delegados para la desconcentración administrativa; en Colombia, con gobernaciones soberanas, y en los países federales,

⁹ Nos referimos, principalmente, a las leyes del Régimen Municipal y Provincial de redistribución del 15% de los ingresos netos del Estado hacia el régimen seccional autónomo, y la de Descentralización y Participación Social.

con los estados. Igualmente en Chile, con los gobiernos regionales como núcleo de interrelación entre la descentralización y la desconcentración, y en Bolivia, con los prefectos departamentales que vinculan la delegación con la representación.

La alternativa del gobierno intermedio permite romper con la marcada polarización local/nacional que se produjo inicialmente. Uno de sus efectos fue la pérdida del nivel intermedio, ya sea por la presencia de múltiples órganos¹⁰, o por su ausencia. La tendencia actual es hacia la simplificación y constitución de este nivel, sobre la base de la priorización que se le asigna a la entidad territorial de origen jurídico-político sobre lo puramente administrativo. Las Corporaciones de Desarrollo regional reasignan su existencia en beneficio de las gobernaciones en Colombia, de las prefecturas en Bolivia, y de los estados en Venezuela.

Es inconveniente tener más de tres niveles interrelacionados, aunque sea posible, como en el caso colombiano, que tiene zonas especiales para la población indígena por razones culturales y/o turísticas particulares.

En el Ecuador, cualquier propuesta de descentralización deberá contener un esquema de intermediación entre los niveles nacional y local. Este es uno de los principales escollos, en tanto coexisten distintos modelos de órganos de gobierno superpuestos, desarticulados y contradictorios que se niegan entre sí. No se trata del número que haya, sino de la lógica que tenga cada uno de ellos.

Es imprescindible constituir este nivel intermedio buscando un empate justo entre los órganos de representación (Consejo Provincial) y de delegación (Corporación de Desarrollo y Gobernación); los órganos descentralizados funcionalmente (Banco de la Vivienda) y territorialmente (municipios); los órganos piramidales (Direcciones Provinciales) y paralelos (Juntas Parroquiales o Tenencias Políticas). Entre ellos existe una yuxtaposición de competencias, se originan de manera diversa (por delegación, voto directo e indirecto), y tienen distintas funciones.

Competencias. Se observa un aumento de las competencias en el plano local, ya por el incremento de las demandas locales, ya por la solicitud de los gobiernos locales, o por los trasposos de los órganos centrales, de manera directa, como en Chile, o progresiva, como en Venezuela (tienen un nivel de coordinación interesante). Este crecimiento de competencias no tiene sentido si el órgano correspondiente no tiene la capacidad para asumirlas; mucho más si en muchos países (Brasil, Ecuador) los municipios pueden hacer lo que crean conveniente¹¹. El debate del momento es la transferencia de competencias y el incremento correspondiente

¹⁰ Colombia tiene las regiones, los departamentos y las provincias; Chile, las regiones y las provincias; Ecuador, las regiones, las provincias y las gobernaciones.

¹¹ Se incorporan a las competencias tradicionales, por ejemplo, las de la policía, recursos naturales, desarrollo rural, crédito, producción, educación, salud y emergencia y prevención en catástrofes.

de la capacidad de gestión (recursos, organización, etc.), porque, en caso contrario, se entraría en una lógica "perversa".

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

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

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

Democracia Local. Las modalidades de participación y representación política se amplían con la elección popular directa de las autoridades unpersonales y colectivas en Colombia, Venezuela, Chile, Paraguay y Bolivia. Las ciudades de Buenos Aires (1996) y del Distrito Federal de México (1997) son las últimas ciudades en elegir democráticamente sus autoridades¹².

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

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

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

¹² Este hecho representa la culminación del ciclo de ampliación de la representación en América Latina, que se inició con la elección popular de alcaldes en Colombia (1986) y el comienzo del de la participación (Carrión, 1997).

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

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

En el país se deben establecer los mecanismos adecuados para las transferencias de los recursos que se incrementarán, mecanismos que deben ser automáticos para eliminar la discrecionalidad (que fortalece el clientelismo y la corrupción) y desestimular la dañina pereza fiscal. Pero así como se deben distribuir armónicamente los recursos para generar equidad territorial, también se los debe asignar equitativamente entre los distintos niveles del Estado.

El Territorio. En términos territoriales, Chile definió 13 regiones con Gobiernos Regionales, personalidad jurídica y recursos propios. Tienen un Intendente designado por el Presidente, y Consejos Regionales elegidos de manera indirecta por los Concejos Municipales. Colombia definió cuatro niveles de gobierno: departamentos, municipios, distritos (Santafé de Bogotá, Cartagena, Santa Marta) y territorios indígenas, y la posibilidad de constituir regiones y provincias. Los seis niveles tienen autonomía, elección, gestión, administración y recursos autónomos.

En Perú, la Constitución de 1979 definió el desarrollo descentralizado del Estado a través de sus principios y de la necesidad de regionalizar el país. El territorio se dividió, en 1990, en 11 jurisdicciones regionales, Lima y el Callao. Había una Asamblea Regional que se constituía con un 40% de representantes elegidos directamente, 30% de Alcaldes Provinciales, y 30 de grupos de base. El presidente Fujimori eliminó todo esto, estancando el proceso.

Sin duda, la actual división territorial del Ecuador es obsoleta. Cuando el país asumió la condición urbana, muchas provincias perdieron su razón de ser, la atomización territorial se agravó, y el clientelismo y caciquismo se profundizaron. En términos territoriales, hay que pensar bajo el principio de la "democracia territorial", con el fin de romper con los desequilibrios regionales.

Se requiere iniciar un nuevo proceso de territorialización del país; los municipios metropolitanos (Quito y Guayaquil) deben descentralizarse o recentralizarse (mancomunidad Manta-Portoviejo), definirse provincias especiales (Amazonía), culturales (pueblos indígenas) y naturales (Galápagos). Parece deseable tener tres niveles de división político-territorial, con las respectivas condiciones de excepción: la provincia con territorios especiales y el cantón con distritos.

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

En la actualidad, en América Latina existen alrededor de 16.000 municipios, cuando a principios de la década había 13.000. En el Ecuador se desarrolla con mayor fuerza esta tendencia, especialmente desde principios de la década de los 80s, con el proceso de redemocratización que vive el país, cuando se incrementan notablemente; si para 1974 fueron 114, en la actualidad son 210; esto significa que en los últimos 22 años nacieron casi tantos municipios como en toda la historia nacional.

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 atraviesa el Ecuador, justo en un momento en que la globalización –antes que disolverlas– puede agudizarlas? Sin una propuesta real de descentralización, este proceso puede potenciar todos los vicios que arrastra y negar las virtudes que tiene.

Se debe detener el minifundismo municipal y provincial. Este proceso de fragmentación no debe llevarnos a creer que la democracia territorial se deriva del hecho de que a más municipios más democracia¹³. El municipio no es el único órgano de la descentralización, porque, en caso contrario, no solo uniformiza, sino que también homogeneiza, polariza y atrofia a la sociedad y al Estado.

¹³ *El proceso de descentralización europeo se sustentó, entre otras variables y a diferencia de América Latina, en la reducción del número de municipios. En Inglaterra, de 2.000 se pasa a 500; en Francia se promueve la fusión, los sindicatos y las mancomunidades de municipios, así como las comunidades urbanas y los distritos para reducir sus 38.000 municipios; En Alemania, de 24.000 a 3.500; En Austria, de 4.000 a 2.300. Lo mismo ocurre en Bélgica, Países Bajos, Suiza, Dinamarca, entre otros. El incrementalismo municipal -en sus varias acepciones- es un límite para la descentralización, y, por otro, la recentralización territorial actuó como condición para la descentralización administrativa y política.*

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

3. Descentralización: las propuestas en Ecuador

La descentralización como proceso para reorganizar la sociedad y el Estado está presente hoy en el Ecuador, más como discurso que como realidad¹⁴. El discurso descentralizador carece de una estrategia explícita y más bien tiende a desarrollarse a partir de ciertos intentos aislados que dan lugar a pensar que recién se están definiendo los contornos de la propuesta. En este contexto general se pueden encontrar dos momentos: uno que va desde 1979 hasta 1995, y otro, desde ese instante hasta la actualidad.

a) *Los antecedentes (1979-1995)*

Los antecedentes inmediatos a la descentralización que se prefigura en el Ecuador actual se deben encontrar –al igual que en el resto de América Latina– en el proceso de redemocratización que se inicia con la aprobación de la nueva Constitución en 1979. En esta Carta Constitutiva del Estado Ecuatoriano se definen 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.

A finales de la década de los 80s se inicia un proceso de discusión sobre el tema, sustentado en la vieja tradición municipalista que caracteriza al Ecuador y que es la que va a imprimir el sello original: el peso excesivo en este aparato estatal. Dos son las expresiones: por un lado, la llamada línea del "fortalecimiento municipal", como base para emprender un proceso de descentralización (qué no toca al centro?) impulsado desde el Banco Ecuatoriano de Desarrollo (BEDE) con recursos externos. Se trata de una propuesta de política de inversión municipal que permita satisfacer las demandas locales por servicios y que mejore la capacidad de gestión municipal.

¹⁴ *En el Ecuador se observa una discusión recortada por los viejos temas del regionalismo y de un intento de descentralización demasiado pegado a la coyuntura político-electoral.*

En este contexto, se diseña una ley del régimen seccional autónomo; esto es, para municipios y consejos provinciales, que por el peso de lo municipal no encontró viabilidad. La ley fue dividida en dos: la ley de régimen municipal, y la de régimen provincial (Guzmán, 1991), con lo cual se dejó de lado la posibilidad de ordenar el conjunto del régimen autónomo y, lo que es más importante, de neutralizar la hegemonía de un órgano de un nivel sobre el otro.

La Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA) es, quizás, la que más seriamente asumió la necesidad de una propuesta global. Planteó una reestructuración político-territorial del país sobre la base de una nueva configuración espacial que desemboca en la constitución de gobiernos propios para cada una de las jurisdicciones que diseña. Para ello formuló tres instrumentos legales: reformas a las leyes de régimen cantonal y provincial, y una nueva ley de regionalización.

Los gobiernos locales producen un doble movimiento de características novedosas: se define una propuesta desde la Asociación de Municipalidades del Ecuador, y surge otra desde las ciudades grandes¹⁵. Esta situación es interesante en la medida en que por la vía de los hechos se busca romper con el uniformismo municipal e introducir el régimen especial. Tan grave es el centralismo como el uniformismo, por lo que se debe vencer la legislación homogeneizadora, reconociendo la diversidad dentro de la unidad existente.

Hasta este momento las propuestas son intentos aislados de actores puntuales que no logran diseñar una política nacional.

b) El proyecto de descentralización

En 1995, y como consecuencia del proceso de Reforma Constitucional iniciado a fines de 1994, se redefinen el escenario, los actores y las propuestas de descentralización. El escenario del debate se traslada y unifica alrededor del Congreso Nacional, los actores se expresan a través del protagonismo de los partidos políticos y del ejecutivo nacional, y la propuesta comienza a tomar forma de ley. Tal situación tiene, al menos, los siguientes momentos:

- i) El Congreso Nacional constituyó una Comisión Permanente de Descentralización que se convirtió en el eje del debate y en el lugar donde se procesaron las propuestas de actores institucionales (AME, INEC, etc.) y de los partidos políticos, con lo cual el debate asumió un real significado político.

¹⁵ *La experiencia de manejo práctico que desarrolla el Municipio de Quito desde 1988 se avizora como una propuesta interesante. El traslado de competencias por medio de convenios o por la asunción práctica de la vialidad mayor, de la vivienda, de la generación de una política financiera con ciertos niveles de autonomía y, sobre todo, de la Ley del Distrito Metropolitano, que otorga nuevas competencias al municipio, desconcentra su acción en zonas y promueve la participación, evidencian la factibilidad del proceso.*

- ii) El Congreso Nacional aprobó, en 1995, la posibilidad de que los no afiliados a los partidos políticos puedan terciar en los procesos electorales como candidatos, se permitió la reelección de las autoridades y la participación de los órganos del régimen seccional en un 15% de los ingresos del presupuesto nacional.
- iii) El Congreso y el gobierno nacional conformaron la “Comisión Nacional de Descentralización”, encargada de redactar una Ley Especial de Descentralización y Desconcentración. Esta propuesta, en la que participaron más de 1.000 representantes institucionales, y en la que se recogieron las propuestas y observaciones de múltiples sectores del país, fue retirada por el gobierno nacional, luego de la oposición que recibió de la Junta Cívica de Guayaquil... Sin duda se trató de la propuesta técnicamente mejor elaborada, hecho reconocido por el BID (1997), pero que no encontró la coyuntura adecuada para su aprobación.
- iv) Desde esa fecha existe una cierta continuidad en la búsqueda de una coyuntura que viabilice la aprobación de una propuesta-marco que genere confianza nacional. Esto ocurre cuando la Comisión de Gestión Pública y del Régimen Seccional del Congreso Nacional redacta la Ley del 15 por ciento, que otorga recursos económicos a los municipios y concejos provinciales, y la Ley de Descentralización y Participación Social. Estos dos instrumentos legales encuentran viabilidad gracias a las concesiones que se hacen a los sectores involucrados, con lo cual la propuesta pierde consistencia y coherencia.

La propuesta anima un sentimiento anticentralista, antes que una visión descentralizadora, cuestión que ha llevado a peligrosas posiciones secesionistas o privatizadoras que, en última instancia, conducen a un descentramiento o pérdida de la centralidad, que tanto lo público como lo estatal deben guardar.

La Ley, en primer lugar, deja de lado la posibilidad de reorganizar al conjunto de los niveles del Estado: nacional, provincial y cantonal, manteniendo la estructura actual. No asume el tema del gobierno intermedio, porque no plantea nada sobre las gobernaciones, mantiene las corporaciones de desarrollo regional, y devalúa a los concejos provinciales, al dejarlos en una situación peor a la actual.

En segundo lugar, la Ley plantea la problemática de la transferencia de competencias sin asumir el principio de la gradualidad, al señalar expresamente las competencias que cada uno de los niveles subnacionales debe tener; de esta manera, el principio de la flexibilidad tampoco se lleva a la práctica, porque todos los concejos provinciales y los municipios tienen las mismas competencias.

La heterogeneidad que existe en la realidad puede potenciarse. La transferencia de competencias se realizará a través de convenios, lo que sujeta el proceso a la voluntad de las partes y se pone en duda que la transferencia se lleve a la práctica, al menos como proceso general. Y cuando ello ocurra, los condicionamientos

políticos de los gobiernos centrales introducirán nuevas modalidades al clientelismo intraestatal.

El diseño de la concurrencia de competencias conduce a una propuesta interinstitucional sumamente compleja y peligrosa, sobre todo en los campos de la salud, la educación y el transporte.

En tercer lugar, la propuesta de participación es demasiado reduccionista, ya que no contempla la intención de ampliar y fortalecer al conjunto de la democracia local: la participación, la representación y la legitimidad. A las organizaciones barriales se las concibe como el núcleo base de la participación popular. Es éste un caso generalizable al país urbano y rural de la Sierra, la Costa y la Amazonía? Cómo se van a delimitar los barrios en términos espaciales?

Si la noción de barrio es de orden cultural y entraña un sentido físico de pertenencia que contiene múltiples identidades, cómo se va a delimitar su espacio, y cuando esto sea factible, la propia organización barrial producirá la segmentación de su estructura sin permitir una correspondencia entre la organización barrial, las organizaciones funcionales y los niveles superiores.

En el caso ecuatoriano es imposible que dirigentes populares, barriales y mujeres entren a dirigir cualquier municipio, porque estructuralmente están impedidos, ya que la única forma de representación es la que surge del partido político, donde se reproducen los vicios del centralismo y de género.

c) Los límites a la descentralización

"Si el esfuerzo descentralizador se enfrenta a la inercia histórica y tradicional centralizadora, cuáles son los factores históricos y estructurales que bloquean la descentralización?" Intentando responder a esta pregunta formulada por Alfredo Rodríguez (1996: 56) se pueden señalar, al menos, los siguientes factores:

La **resistencia al cambio**, en tanto se presenta como un obstáculo cultural y administrativo de las personas, los actores sociales y las instituciones para romper con los procesos inerciales en los cuales están inmersos. La oposición al cambio se expresa cuando, por ejemplo, los profesores denuncian que la descentralización fragmentará sus demandas y por tanto su organización¹⁶. También, cuando las autoridades municipales se oponen a la participación ciudadana.

El **centralismo**, como una relación social que tiene su base de sustentación local y nacional, se opone a la descentralización en la medida en que sus actores princi-

¹⁶ Sin embargo, la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL), en el año 1993 introduce en su estructura orgánica las llamadas "Asambleas Regionales", con el fin de descentralizar la actividad de la Confederación. De esta manera, rompe con la inercia histórica del sindicalismo ecuatoriano y busca acompañar los procesos generales.

pales pierden los privilegios de que gozan. El centro justifica su actitud con la supuesta baja capacidad de gestión de los entes locales para asumir las nuevas competencias, porque la dispersión de recursos no permite el desarrollo, o por la dificultad que entraña el control de la corrupción, entre otros.

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

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

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

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

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

En general, las autoridades municipales no demandan más competencias, pero tampoco quieren saber nada del fortalecimiento de la democracia local. La participación popular y el mejoramiento de la representación social no les interesa en absoluto, porque significa romper las bases sociales sobre las cuales descansa su poder. La participación popular es aceptada sobre la base de su no institucionaliza-

ción y, además, bajo un esquema de cooptación que garantice y reproduzca su clientela.

En esta perspectiva, un incremento de competencias significaría más responsabilidades y una transformación de la escena y la sociedad locales, en tanto que la organización local se ampliaría sobre la base de su complejidad y la presencia de nuevos actores descentralizados que disputarían la hegemonía clientelar clásica.

La vieja tradición municipalista es un aspecto negativo y regresivo, ya que ha consolidado élites locales muy fuertes vinculadas con el centralismo y estructuradas sobre la base de redes clientelistas de caciques, caudillos y patrones locales.

Qué es, entonces, lo que reivindican las autoridades municipales? Demandan más recursos, siempre y cuando que sean transferencias del gobierno nacional. Así, la Ley del 15 por ciento –que muchos municipalistas la consideran la ley de descentralización del país– fue aprobada de una manera rápida y fácil. La ley regula la transferencia de los recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos locales, sin obligarlos a recaudar más eficientemente sus recursos, exigencia que rompe con las formas tradicionales de relación clientelista que se han mantenido con la población y, además, conduce a la llamada "pereza fiscal".

En la medida en que se municipalice o localice el debate de la descentralización en los municipios, en los alcaldes y lo local, se pierde de vista que se trata de una relación social particular: de colonialismo interno, que entraña la relación centro-periferia.

La descentralización deberá ser concebida como una propuesta nacional que atraviese todo el territorio y que requiere de amplios consensos para ejecutarla. El tema de la descentralización no corresponde al orden local –porque la suma de municipios no definen al país–, sino, al nacional; esta problemática no se percibe ni desde los municipios ni sólo desde el gobierno central.

4. La propuesta: la reestructuración del Estado

a) Criterios generales

Las principales características del Estado Nacional en el Ecuador pueden definirse como sigue: Estado unitario, régimen presidencialista, organización descentralizada (a través de provincias y cantones) y sectorializada (ministerios), y estructura funcional con poderes (ejecutivo, legislativo y judicial).

Todo Estado unitario, en su integración, da prioridad a los siguientes criterios:

- 1) Mayor importancia de lo sectorial sobre lo territorial. La intervención estatal se ejecuta desde ciertos recortes de la realidad definidos por el centro y hacia la periferia. En la actualidad, el desarrollo nacional descansa en políticas sectoriales, descuidando las regionales, provinciales y locales.

- ii) Conformación de las autoridades con un sentido jerárquico, desde el vértice de la pirámide del poder hacia su base. Se construye la autoridad por delegación, grado por grado, sin que la representatividad y su participación tengan mayor significado.
- iii) El Estado unitario tiene un sistema dual de ejercicio del poder a través de órganos dependientes y autónomos, en el que tiene preeminencia el primero.

El paso de un Estado centralizado a uno descentralizado implica una rearticulación de estos tres criterios: priorización en lo territorial, la autonomía y la representación; es decir, el diseño de un esquema de encuentro entre lo sectorial y lo territorial, entre la autonomía y la dependencia, y entre la delegación y la representación-participación.

La descentralización debe corregir los problemas introducidos por el centralismo, así como por la polarización nacional-local implantada por la vía municipalista. Se trata, por lo tanto, de reestructurar al conjunto del Estado y no a uno de sus niveles.

El nivel intermedio de gobierno se convierte en una pieza fundamental y eje de este propósito. Primero, porque se trata del mayor cuello de botella que existe en la estructura del Estado Nacional, debido a la cantidad y cualidad de los órganos subnacionales existentes. Están los Consejos Provinciales, las Gobernaciones, las Corporaciones de Desarrollo, y las Direcciones, Subdirecciones y Secretarías de los Ministerios, lo que revela el número excesivo de organismos, la indeterminación funcional y la nula articulación que existe entre ellos y los otros niveles del Estado. Se trata de un espacio difuso y desarticulado donde confluyen, sin lógica alguna, la autoridad delegada y la elegida directamente, los organismos autónomos y los dependientes y las funciones sectoriales y territoriales. Es un espacio indeterminado, debido a la existencia de múltiples organismos que carecen de relaciones horizontales (entre los de su propio nivel) y verticales (respecto a los otros); en definitiva, es un anacronismo.

El gobierno intermedio se encuentra desprestigiado y carente de peso real; vive un vaciamiento de competencias, la reducción relativa de sus recursos y la ruptura de las necesarias mediaciones. El paso inicial para resolver esta atrofia es la legitimación, como tema fundamental, sobre la base de la construcción de una propuesta.

La reivindicación del nivel intermedio debe partir de su posicionamiento como problemática importante dentro de la reforma del Estado. Este nivel de gobierno tiene mayores posibilidades de cooperación, complementariedad y concurrencia; estructuralmente tiene las condiciones de convertirse en el eslabón entre lo nacional y lo local; su verdadera riqueza radica en ser un espacio proclive hacia el contrato y pacto sociales.

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

Indudablemente, hay que definir reformas constitucionales en los siguientes aspectos estratégicos:

- i) **Organización del Estado.** Una propuesta global de reorganización del Estado debe definir el número de los niveles (cuáles y qué deben hacer). Se considera necesaria la existencia de 3 niveles, que se les denominará genéricamente como órganos subnacionales (OS): provincias, cantones y parroquias.
- ii) **El Régimen Especial.** Cada uno de estos OS podrá tener situaciones de excepción que atenderán al principio de la flexibilidad, surgida de la diversidad étnica (comunidades o cabildos en el nivel que corresponda¹⁷), natural (vr. gr. Galápagos) o especial (zonas metropolitanas de Quito y Guayaquil).
- iii) **Las funciones de cada OS.** La provincia es el nivel de intermediación por excelencia (espacio de encuentro de la autonomía-dependencia, de la delegación-representación, y de lo sectorial-territorial), las parroquias son el eje de participación, y los cantones, al igual que las provincias, de la administración descentralizada.
- iv) **El gobierno de cada OS.** Cada uno de los OS se gobernará con autoridades propias, elegidas de manera directa en las parroquias y cantones, y en las provincias mediante una combinación de elección directa en los consejos provinciales, e indirecta en las gobernaciones. Todos los OS tendrán dualidad de funciones entre una instancia ejecutiva y otra legislativa, programadora y controladora.
- v) **Las competencias de los OS.** Una vez señaladas cuáles competencias son nacionales y, por lo tanto, intransferibles (seguridad nacional, políticas sectoriales, política internacional, políticas de transferencia), los OS ejercerán el conjunto de las competencias restantes –transferidas y/o delegadas–, correspondientes a cada nivel, atendiendo a cuatro principios: la subsidiaridad¹⁸, la concurrencia¹⁹, la solidaridad y la flexibilidad²⁰

¹⁷ *Los territorios indígenas deberán formar un sistema integrado con el CONPLADEIN.*

¹⁸ *El principio de la subsidiariedad permite que las administraciones subnacionales reclamen o establezcan convenios para la transferencia y/o delegación de competencias, gracias a que el nivel más próximo a la sociedad civil tiene preeminencia sobre el superior. La cercanía les proporciona un mayor conocimiento de la realidad, les hace más democráticos y eficientes.*

¹⁹ *Este principio es imprescindible para el diseño de acuerdos y pactos sociales locales, regionales y nacionales, y, sobre todo, para la ruptura de las autarquías. Se trata de establecer un complejo sistema articulado de coordinación de funciones.*

vi) **La propuesta económica y los recursos de los OS.** Administran los recursos propios y participan de los ingresos nacionales a través de un porcentaje del presupuesto nacional. En términos económicos se requiere la definición de un fondo único y transparente de redistribución de recursos, constituido a partir del 15% de los ingresos corrientes netos del presupuesto del Estado. Este fondo se distribuirá a las entidades subnacionales atendiendo a las proporciones de competencias y funciones. El reparto económico será automático y se hará en función del número de habitantes, de las necesidades básicas insatisfechas, y de la eficiencia administrativa. Estos recursos deberían servir como estímulo a la inversión (no al gasto corriente), al incremento de la recaudación propia (eficiencia tributaria), al aumento de nuevos ingresos, y como mecanismo de redistribución nacional. ²⁰

vii) **El gobierno intermedio.** Este nivel puede tener varias formas de OS: consejos provinciales, gobernaciones, distritos especiales (áreas metropolitanas y reservas naturales) y mancomunidades, que atiendan a la necesidad de desconcentrar y descentralizar.

Este nivel cumple con la intermediación, en la medida en que opera como bisagra desde lo nacional hacia lo local. Esta función la pueden cumplir los siguientes tres órganos subnacionales: la Gobernación, el Consejo Provincial y una instancia de encuentro entre ellos.

La Gobernación debe ser el OS más desconcentrado de la administración periférica; las intendencias y en general todas las responsabilidades del régimen seccional dependiente a nivel cantonal y parroquial serán absorbidas por los consejos provinciales, los municipios y las juntas parroquiales.

El gobernador es el delegado del Presidente de la República, quién presentará una terna para que el Consejo Provincial lo elija. El gobernador es el representante del Presidente en la provincia y dirigirá el gabinete departamental –compuesto por los representantes de los ministerios–. Funcionará con los recursos de las gobernaciones e intendencias actuales, con los recursos desconcentrados de los presupuestos correspondientes a la actuación de los ministerios en el departamento, y de un porcentaje de los ingresos del presupuesto nacional.

El Consejo Provincial es el nivel de descentralización en el contexto provincial. Recibirá las competencias y recursos de las corporaciones de desarrollo regional y las que determinen los órganos centrales nacionales. Tiene su Ley de Régimen Seccional, que deberá ser reformada.

²⁰ *La flexibilidad tiende a romper con el uniformismo y a reconocer la diversidad, por ejemplo, de los tipos de órganos, de su capacidad, complejidad o tamaño.*

viii) **La fusión y mancomunidad de los OS.** La descentralización es un proceso de ida y vuelta con múltiples componentes, que tiene también aspectos de centralización, porque se trata de un proyecto que reorganiza a la sociedad y al Estado en su conjunto. Por ejemplo, la necesidad de que las ciudades grandes se descentralicen en su interior y las pequeñas se agrupen en instancias superiores; que unas y otras sean autónomas, con medios suficientes y que sean representativas; que se formen asociaciones y mancomunidades de municipios de manera que ganen en escala. Se debe estimular la fusión y mancomunidad de provincias y cantones a través del incremento de los recursos económicos y de la administración de competencias compartidas.

ix) **El Congreso Nacional.** La descentralización también debería llegar, entre otros, al Congreso Nacional, donde, por ejemplo, se puede repensar su composición, representación y funcionamiento desde esta perspectiva.

Por qué no estudiar mayores atribuciones legislativas para los Concejos Municipales? Por qué no establecer vínculos de los Concejos Municipales y los Consejos Provinciales con el Congreso Nacional? Quizás esto permita que se refresquen mutuamente. Por qué no pensar en una fórmula para que los alcaldes y prefectos se expresen en el Congreso a través de comisiones o foros regionales o nacionales? Podrían estudiarse los roles de los representantes provinciales.

Es necesario recuperar la cualidad legislativa de los municipios y consejos provinciales del país, porque son pocos los que verdaderamente legislan. Dentro del Congreso Nacional existe la Comisión del Régimen Seccional, donde pueden participar los parlamentarios nacionales, los prefectos y los alcaldes.

x) **La democracia local.** Se estimula a través de la regulación de la participación social en la gestión pública y con un cambio en las modalidades de representación en los OS.

La base de la participación son las juntas parroquiales, tanto rurales como urbanas; para lo que se debe elegir de manera directa al conjunto de sus autoridades (Presidente y Vocales).

En los OS provinciales y municipales existirá una participación de base territorial ejercida por las juntas parroquiales y de base social, asumidas por organizaciones representativas de la localidad; serán reguladas por ordenanzas y tendrán influencia en los respectivos concejos y oficinas de la administración.

La participación se estimulará a través de consultas cantonales, la veeduría ciudadana, las defensorías ciudadanas, los presupuestos participativos, la revocatoria del mandato, el voto programático, entre otros.

La conformación de los concejos municipales y provinciales reproducirá la misma representación que existe en el Congreso Nacional; esto es, una parte de la representación referida a la totalidad de la jurisdicción administrativa, y otra a sus unidades menores. En el nivel provincial se tendrá una representación provincial y otra cantonal, y en los municipios, un número de concejales cantonales y otros parroquiales.

Las elecciones de los OS se realizarán en fechas distintas a las nacionales. La renovación de los Consejos departamentales, provinciales y cantonales se los hará parcialmente cada dos años.

Deben también regularse las funciones de las comunas y de los territorios étnicos.

B I B L I O G R A F I A

ADRIANZEN, Alberto (1993), **Regiones ¿Sí o No?**, Ed. Grupo Propuesta, Lima.

BOISIER, Sergio (1997), **Centralización y descentralización en América Latina a mediados de los 90's**, Revista Interamericana de Planificación, N° 114, SIAP, Cuenca, Ecuador.

BORJA, Jordi (1987), **Descentralización y participación ciudadana**, Ed. IEAL, Madrid.

CARRION, Fernando (1996), **Gobiernos locales y descentralización**, Ed. FECS, Caracas.

CARRION, Fernando (1997), **Gobiernos locales y nuevos liderazgos en América Latina**, Revista ICONOS N° 3, Ed. FLACSO, Quito, Ecuador.

CORAGGIO, José Luis (1997), **La descentralización, un día después**, Buenos Aires.

FERNANDEZ, Gustavo (1997), **Privatización y descentralización**, Ed. ILDIS, La Paz.

GUZMAN, Marco Antonio (s/f), **Proyecto de Ley de Desarrollo Provincial**, Quito, Ecuador.

La Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP) es una corporación civil de interés colectivo, de carácter internacional, sin fines de lucro y abierta a todos los profesionales interesados en la planificación democrática y participativa para lograr un desarrollo económico con equidad social y territorial. Está reconocida como Organismo no Gubernamental (NGO) por el Consejo Económico y Social de la ONU, con estatus consultivo.

Son sus propósitos: trabajar aprovechando los medios científicos, tecnológicos e institucionales a su alcance, para lograr un mayor desarrollo en los países del Continente Americano con una más equitativa distribución del mismo entre su población y territorio, mediante los principios y técnicas de la planificación democrática y participativa.

Propiciar -utilizando los medios académicos, de comunicación y de acceso a los medios políticos y administrativos- la institucionalización y la práctica efectiva de la planificación participativa en sus diferentes etapas, procedimientos y niveles de acción, como medio para lograr una mayor efectivización de las políticas sociales y económicas del Estado a través de sus planes y programas de desarrollo.

Propiciar el análisis de los factores causales (políticos, sociales y económicos) que actúan en el proceso de desarrollo y sus efectos sobre el mismo, para adecuar los principios y técnicas de la planificación a la situación de arrastre acumulativo de déficits económicos y sociales apremiantes dentro de una economía latinoamericana en crisis.

Trata de lograrlo: promoviendo y organizando congresos, seminarios y otros eventos de carácter internacional, regional y nacional, así como mediante la divulgación y el intercambio de conocimientos y experiencias a través de su programa editorial "Ediciones SIAP" (libros técnicos, la Revista Interamericana de Planificación y el boletín Correo Informativo SIAP), trabajando en mutua colaboración con las Sociedades Nacionales de Planificación afiliadas a SIAP.

SIAP es una Sociedad pluralista, tanto en lo ideológico como en lo profesional, en donde tienen cabida las personas naturales y jurídicas que quieran unírsele para trabajar mancomunadamente hacia el logro de sus objetivos.