

UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR

DESCENTRALIZACION

ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DE ORGANIZACIÓN

Facultad de Ciencias Administrativas

2009

DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL LAS PROPUESTAS Y LOS ACTORES

*Por: Fernando Carrión M.
Febrero, 23 de 1994*

La descentralización como proceso de reorganización de la sociedad y del Estado está presente en el Ecuador de hoy, más como discurso que como realidad. Como discurso, porque el proceso de concentración aún no ha concluido y porque todavía no se avizora un proyecto hegemónico que lo contrarreste.

El discurso descentralizador carece de una estrategia explícita y más bien tiende a desarrollarse a partir de ciertos intentos aislados que darían lugar a pensar que se está cimentando el sujeto social de la descentralización, a la par que se definen, los contornos de su propuesta.

Por eso es importante y necesario identificar a los actores de la descentralización sobre la base de un intento de sistematización de sus propuestas.

La descentralización desde el Estado Central

A nivel del Estado Central, producto de la propia heterogeneidad de sus aparatos y puesto que aún no ha logrado definirse claramente una propuesta con legitimidad, se puede señalar que son propuestas diversas y aisladas que provienen de la voluntad de organismos dispersos. Sin duda que todavía están técnicas y políticamente inmaduras, lo que nos lleva a pensar que aún no hay un proyecto, en el sentido de la existencia de un sujeto con voluntad.

Se pueden identificar al menos tres propuestas reconocidas:

El INEC con el matemático Illingworth a la cabeza, parte con un diagnóstico maniqueo del regionalismo ecuatoriano que le permite clasificar información a todas luces manipulada. Su punto de partida es perverso y el de llegada incierto. Enfrenta la descentralización desde un diagnóstico regionalista y desde un punto de vista estrictamente coyuntural.

La enseñanza que debe dejarnos esta “propuesta” es la de que solamente a partir del conocimiento del centralismo (lo positivo y lo negativo) es posible plantearse una propuesta de descentralización. Tal como se la formula, está condenada a desprestigiar la institución, la información producida y la propia propuesta de descentralización.

La propuesta de la SENDA es quizá la que más seriamente ha asumido la necesidad de una propuesta global. Plantea 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 ellos, formula tres instrumentos legales: reformas a las leyes de régimen cantonal y provincial y una nueva ley de regionalización.

EL BEDE se inscribe en la línea de “fortalecimiento municipal” como base paralela para emprender un proceso de descentralización (¿qué no toca al centro?). Se trata de una propuesta que viene desarrollándose con sus propios matices desde principios de los ochenta y consiste, por un lado, en la redacción de una ley general para el régimen seccional ecuatoriano y una política de inversión municipal que permita satisfacer demandas locales y mejorar la capacidad de gestión municipal.

La descentralización desde los gobiernos locales

A nivel de los gobiernos locales se está produciendo un doble movimiento de características novedosas: por un lado, se define una propuesta desde la AME y, por otro lado, surge otra desde las ciudades grandes.

Este hecho es interesante en la medida en que, por la vía de los hechos, se estaría rompiendo con el uniformismo municipal introduciendo el régimen especial. Porque tan grave para los municipios es el centralismo como el uniformismo, se debe vencer la legislación uniformista reconociendo la diversidad dentro de la unidad existente más no la exclusividad.

La propuesta de la AME redefine las relaciones con el gobierno central con la adopción de nuevas competencias y los requerimientos de más recursos económicos. Pero también busca establecer formas de relación con la sociedad civil distintas a las que actualmente existen. Su propuesta se formaliza en un proyecto de ley.

Sin duda que la experiencia de manejo práctico que viene desarrollando el Municipio de Quito desde 1988 avizora una propuesta efectiva. El manejo de la vialidad mayor, la oferta de vivienda, la generación de una política financiera con ciertos niveles de autonomía, la ley del Distrito Metropolitano, etc., evidencian la factibilidad.

Esta doble entrada debería articularse más orgánicamente, de tal manera que las propuestas de las ciudades grandes y las propuestas de descentralización desde la AME tengan una convergencia.

La descentralización desde la sociedad civil

A nivel de la sociedad civil, lo más evidente es que aún no se ha legitimado como problema. Tan es así que los partidos políticos no tienen propuesta respecto del tema y, sin embargo, por el carácter marcadamente regional que caracteriza a muchos de ellos, sí lo utilizan en el quehacer político. Es más un sentimiento regional que un proyecto.

Lo que sí aparece como proyecto claro es la creación del Parlamento de las Naciones Indígenas de la Amazonía ecuatoriana, como formalización de un proceso que tuvo su mayor expresión en el levantamiento indígena de 1990.

En este caso, es la búsqueda de la autonomía, como la expresión más acabada de la descentralización.

Partiendo de que la descentralización debe ser entendida como una nueva forma de articulación del Estado y la sociedad civil, que permita una mayor eficiencia y democratización de la acción del Estado, se puede llegar a una primera constatación que merece resaltarse:

Las propuestas existentes son todavía dispersas, son parciales o sectoriales, no hay una formulación “global” y están demasiado pegadas a la coyuntura.

El paso siguiente, debe ser iniciar un proceso de concertación que busque un consenso para que se diseñe una estrategia global. Sin embargo, eso tendrá un límite y no será posible si se persiste en diseñar una modernización del Estado sin descentralización.

Para ellos se debe seguir en esa doble línea: la natural, y, la estratégica, impulsada desde el centro. Pero en uno y otro caso, implica levantar el problema tema con el fin de encontrar el consenso de la “unidad de la diversidad”.

DESCENTRALIZACIÓN Y PUEBLOS INDÍGENAS

Por: Fernando Carrión M.

Diciembre, 3 de 1995

Según Luis Macas, alto dirigente indígena, la CONAIE se apresta a asumir un nuevo reto histórico para la organización: participar en el próximo acto electoral con candidatos propios. Tal situación comporta un significativo cambio de actitud que tendrá importantes repercusiones, no solo en la propia organización de los pueblos indígenas sino también a nivel nacional.

Macas señala que la participación de algunos indígenas a título individual en el Congreso Nacional, Municipios y Consejos Provinciales, no ha significado un real avance en la or-

ganización y demandas de los pueblos indígenas. Pero tampoco se han ensayado nuevas fórmulas.

De allí la necesidad de dar respuestas concretas en la coyuntura, lo cual exige adoptar nuevas modalidades de actuación, entre las cuales se destaca la competencia electoral. La participación electoral es percibida como un medio y una herramienta de lucha para conseguir sus fines.

La experiencia es nueva y tiene lugar en un terreno desconocido y ajeno, porque no se realiza dentro del propio espacio indígena. Las reglas del juego provienen del Estado y no del movimiento indígena. Por eso plantea la interrogante respecto de la factibilidad de empatar los dos caminos.

Pero Macas también percibe el reto que significa el asumir un poder desconocido, que exige nuevas responsabilidades y altos grados de eficiencia en la solución de los problemas de la gestión y de las comunidades. Ello significa, un paso de la oposición y la reivindicación al ejercicio de un poder que debe dar respuesta a necesidades concretas.

En ese sentido han decidido priorizar los poderes locales, municipales y provinciales, como las instancias más próximas a la sociedad civil, para iniciar esta experiencia. De esta manera, piensan, podrán integrarse de forma distinta en el acontecer nacional.

Su decisión de participación en la vida electoral no se limita a presentar nombres a consideración de los electores, sino también una propuesta programática que deberá surgir de la comuna, como célula principal de su organización social.

Tal situación no excluye la posibilidad de construir un proyecto colectivo con otros sectores de la población, lo cual permitirá formular una propuesta nacional. Entre ellos se menciona a los ecologistas, mujeres, sindicalistas, etc. Con el fin de alimentarse mutuamente.

En ese sentido, el tema de la descentralización lo ven con buenos ojos, por que es una forma de organización que respeta la diversidad y, porque a través de ella pueden aproximarse a la autonomía, como la expresión más acabada de la descentralización.

DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN

Por: Fernando Carrión M.

Marzo, 21 de 1998

El día martes pasado, organizado por el Diario El Telégrafo de Guayaquil y bajo el auspicio de AEDEP, se realizó un foro sobre descentralización y regionalización. Participaron personalidades de distintos ámbitos del quehacer nacional, así como de diferentes lugares del país.

Desde el principio se sintió un ambiente tenso debido, en primer lugar, a la presencia de los trabajadores del Consejo Provincial del Guayas, que temen que la Asamblea Nacional haga desaparecer o reducir -aún más- las escuálidas atribuciones y recursos de los Consejos Provinciales. Esta defensa institucional y gremial fue tan virulenta que se produjeron injustificables agresiones hacia la Sra. Joyce de Ginatta y el Dr. Claudio Malo.

En segundo lugar, y al interior del propio recinto, el ambiente también estuvo caldeado, debido a la herencia histórica de la irresuelta crisis del Estado centralista y de los ancestrales conflictos regionales, temas que deben ser asumidos de manera urgente por la Asamblea Nacional. Si esto no ocurre, se perderá el momento histórico y, lo que es más grave, se incrementarán notablemente los problemas regionales hasta el extremo de la posible pulverización de lo nacional en lo local.

También se percibe la exacerbación del regionalismo por la insuficiente respuesta dada por el Estado al fenómeno del Niño.

La gravedad del desastre natural es de tal magnitud que debe ser convertido en un tema nacional; más sin embargo tal situación aún no se produce.

No se puede dejar de mencionar que la crisis de los partidos políticos regionales (PRE y PSC) añade un elemento a esta realidad conflictiva. Hay la canalización del descontento social y popular por la vía corporativa, principalmente a través de las cámaras de la producción y de los medios de comunicación, con lo cual la representación del "interés general" prioriza los intereses sectoriales y particulares. Esta crisis de la representación política, bajo la modalidad corporativa, tiende a fortalecer el caciquismo local, estimular el sentimiento localista y potenciar la identidad de la patria chica.

En ese sentido, no solo que se producen visiones sesgadas de la realidad sino y, lo que es más grave, la introducción de desconfianzas complejas. En el panel se percibió la desca-

lificación de las propuestas del otro por el sólo hecho de que el contertulio provenía de una región distinta. Sin duda se percibe una falta de confianza en el “otro” que evidencia la necesidad de establecer un conjunto de “medidas de confianza mutua”, si es que se quiere ir hacia la constitución de un verdadero Estado nacional y de una descentralización que beneficie a todos.

Mucho más necesario si el proceso de paz con el Perú se consolida, por cuanto una parte de la identidad nacional ha sido forjada exógenamente y, si esta situación desaparece, los conflictos regionales y locales podrían potenciarse.

¿DESCENTRALIZAR ES LA CLAVE?

Por: Fernando Carrión M.

Marzo, 9 de 1994

En los actuales debates sobre la reforma del Estado, la Constitución y la sociedad, debe incluirse el tema de la descentralización, con el fin de aportar al proceso de gobernabilidad (eficiencia y eficacia) y de democratización (participación y representación) del país.

La generación de espacios de debate

Es interesante notar que de un tiempo a esta parte el tema de la descentralización va calando significativamente en la sociedad y el Estado, al punto de que se la viene discutiendo, sobre la base de estudios previamente elaborados, en múltiples certámenes.

El año pasado CORDES organizó en Quito un seminario internacional sobre descentralización y gobiernos municipales. En Cuenca, a fines de enero, se discutió durante dos días el Plan Nacional de Descentralización elaborado por la SENDA. El 20 de febrero en Machala se reúne la Asociación de Municipios del Ecuador, AME, y aprueba un proyecto de Ley Orgánica de Régimen Municipal. En Portoviejo y en los últimos días de febrero se crea la Asociación de Organismos de Desarrollo en una reunión en la que discuten un proyecto de Ley de Desarrollo Regional.

Para el viernes 11 de marzo dos ONG's –CORDES y ESQUEL–, dos organismos estatales –AME y MINVU–, y dos instituciones internacionales –PGU y GTZ– convocan a un foro denominado “Concertación para una descentralización posible”, en el que se examinarán las experiencias del caso ecuatoriano (a la luz de la confrontación con otras del área andina y América Latina) y se proseguirá en el intento de concertación de diagnósticos y propuestas que permita viabilizarlas. La reunión tendrá lugar en el Colegio de Arquitectos del Ecuador.

De esta manera se espera que la discusión se amplíe hacia otros ámbitos sociales y se encuentren cara a cara los principales actores, de tal manera que se ganen consensos sobre una propuesta técnicamente coherente, políticamente viable y socialmente aceptable.

Para el efecto, nada más necesario que proseguir en esa línea, introduciendo el tema dentro de la actual campaña electoral. Si se lo consigue, la sociedad civil no solo que se verá más informada y participante, sino que los nuevos congresistas podrán representarla más adecuadamente en el Congreso Nacional, y los nuevos consejeros y concejales podrán aportar desde sus respectivas posiciones locales y provinciales a que se concrete las propuestas.

Evidentemente que en la campaña se debe recuperar y levantar el tema, con el fin de darle continuidad a la actual coyuntura que se nutre con un movimiento descentralizador importante, pero que tiene el peligro de ser frenado por razones de Estado.

Este sentimiento se percibe luego de que una de las reivindicaciones mayores propuestas por la asamblea de municipios realizada en Machala la de iniciar el trámite del proyecto de Ley en el Congreso Nacional hoy desgraciadamente, luego del acuerdo económico circunstancial al que arribaron los municipios con el ejecutivo nacional, tienda a perder interés y a diluirse en el nuevo contexto electoral.

El carácter de las propuestas

Para continuar con este proceso se debe partir de una identificación de los actores y sus propuestas más elaboradas, pudiendo establecerse claramente las siguientes líneas: una municipalista, representada por la AME, que contempla un proyecto de Ley Orgánica de Régimen Municipal. Una de regionalización, asumida por la SENDA, con reformas a las leyes del régimen provincial y del régimen municipal, y con la propuesta de una ley de regionalización.

Una de reforma global al régimen seccional, formulada en el marco del Programa de Fortalecimiento Municipal que se concreta en una propuesta de Ley general sobre el régimen seccional ecuatoriano.

Aparte de ellas, y en un nivel de elaboración distinto, se encuentran una autonomista, encarada por las organizaciones indígenas, con la propuesta de reforma de la Constitución con el fin de que se declare al Ecuador país plurinacional, se apruebe la Ley de Nacionalidades Indígenas, se cree el Parlamento Indígena Amazónico y se elabore un programa.

La otra, todavía poco elaborada, de carácter privatista, asume como proyecto un desmantelamiento de lo estatal como fuente y fin de la centralización, basado más bien en realizaciones sobre la marcha.

LA DESCENTRALIZACIÓN EN EUROPA

Por: Fernando Carrión M.

Abril, 3 de 1998

El Ecuador, a diferencia de otros países y regiones, se encuentra a las puertas del proceso de descentralización. Este punto de inflexión puede convertirse en una ventaja, si es que al llegar tarde permite corregir los errores cometidos en otras latitudes, ubicarse en la punta de la corriente y, además, recoger sus mayores virtudes. Para que esta debilidad se convierta en fortaleza hay que estudiar, analizar y asimilar críticamente algunas de las expe-

riencias más importantes ocurridas a lo largo del mundo. Por ejemplo, en Europa la oleada de la descentralización comienza luego de la segunda guerra mundial, bajo la influencia de los Estados Unidos y del pensamiento de Tocqueville. Su triunfo militar y el hecho de contar con un modelo de Estado altamente descentralizado influyó en el Estado unitario y centralizado, característico de la Europa de aquella época.

Esta ruptura se inicia con Alemania e Italia. En Alemania, Estado Federal, la descentralización tiende a profundizar las autonomías de los “Landers”(estados). Es decir, sobre la base de una estructura pre existente. Italia fortalece la tendencia regional de organización de su Estado. Esto significa que en los dos tipos de organización estatal (federal y unitaria) y en las dos formas de organización territorial (regional y estatal), la descentralización se produjo con un factor común: fortalecimiento del nivel intermedio de gobierno.

Posteriormente, en los años ochenta, hay tres países que entran en el proceso. Francia a través de consejos regionales y de la ampliación de las competencias de los gobiernos locales. Inglaterra con la devolución de los poderes a Gales y Escocia y, luego, a Ulster. España lo hace, a raíz de la caída de la dictadura de Franco, para procesar el enfrentamiento de las “dos Españas”: la centralista, católica, monárquica y capitalista con la federal, laica, republicana y socialista (Ortega, 1998). En este caso, las circunscripciones territoriales provienen de la existencia de comunidades con identidad histórica, cultural y lingüística, que se reclaman como naciones.

Por otro lado, la descentralización se sustentó en la reducción del número de municipios. En Inglaterra de 2.000 se pasa a 500; en Francia se promueve la reducción de 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, Holanda, Suiza, Dinamarca, entre otros.

Finalmente hay que resaltar que en la década de los noventa, se consolida un movimiento supranacional que lleva a la conformación de la Unión Europea, basado en un “esquema descentralizado de subordinación autonómica”. En este caso el nivel intermedio se define por los estados nacionales, a través de una coparticipación concurrente de las potestades normativas.

De este pequeño recorrido se pueden extraer algunas conclusiones: La primera, los peligros de no detener a tiempo la bomba de la confrontación regional puede llevar a la disyuntiva –sostenida por Simón Pachano– de la integración (Suiza) o de la ruptura (Yugoslavia). La segunda, la concepción dinámica que tienen los Estados europeos permite entenderlos como procesos. El tercero, el peso que se le asigna al nivel intermedio. Y cuarto, que no hay modelo porque cada país tiene que encontrar su propia vía...

LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN

Autor: Fernando Carrión M.

Junio, 27 de 1998

Gracias al Diario HOY que difundió la Constitución recientemente aprobada por la Asamblea Nacional ya que ILDIS se encuentra realizando una evaluación de las propuestas constitucionales, es factible analizar sus resultados. La descentralización en el país ha tenido un avance relativamente importante desde 1992, cuando se aprueba la Ley del Distrito Metropolitano para aquellas ciudades de más de un millón de habitantes. Así se creó un régimen especial que rompió con el uniformismo en muchos casos generador de centralismo, transfirió competencias nacionales (transporte, medio ambiente y suelo) y permitió la desconcentración al interior de una municipalidad.

Posteriormente con la Reforma Constitucional de 1995, se abre un proceso de producción legal, con la aprobación de la llamada Ley del 15 por ciento -que permite transferir recursos captados centralmente hacia los regímenes autónomos-. Y, también, con la llamada Ley de Descentralización y Participación Social que nace con un "candado", cuando di-

seña un sistema de transferencia de competencias vinculado a la firma de convenios, que tanto los órganos nacionales como subnacionales no desean suscribir.

La Asamblea Nacional, que posibilitaba el rediseño del Estado, no fue aprovechada; aunque, justo es decirlo, avanzó dentro de lo posible.

Así la Constitución de un Estado descentralizado caminó con las discusiones sobre el Gobierno intermedio, a través de su forma principal: federal, regional, departamental o provincial. Como resultado se adoptó la definición de un Estado descentralizado (Art. 1) organizado por provincias, cantones y parroquias (Art. 224), donde la Gobernación se convierte 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 y por definir la intermediación del régimen dependiente hacia el autónomo.

Se define parcialmente esta función al interior del autónomo, con la nueva composición de los consejos provinciales (Art. 233).

Es interesante el mecanismo de descentralización de competencias: se señalan cuales no son descentralizables y, por oposición, define cuales son (Art. 226). De esta manera, se define un “espacio vacío” pero delimitado, que permite contar con un esquema flexible que reconoce la heterogeneidad y la posibilidad de contar con un esquema plurinstitucional. Así se norma un régimen especial de administración, sobre la base de condiciones ambientales (Galápagos-Art. 239- y Amazonía-Art. 240), demográficas (Art. 238) y étnicas (Art. 241).

En esa perspectiva, se definen los dos ámbitos de un Estado unitario descentralizado (Art. 124); por un lado, el del régimen dependiente, con la Gobernación como último peldaño de la administración central donde se desconcentra y recentra la acción del Ejecutivo en la provincia y, por otro, del régimen descentralizado en el Consejo Provincial, el Municipio y la Junta Parroquial. La participación tiende a institucionalizarse sobre la base de dos líneas: con una junta parroquial elegida por votación popular, desgraciadamente solo rural y no urbana, que pronto deberá extenderse (Art. 235). Y la formulación de consultas populares locales (Art. 106), la revocatoria del mandato (Art. 109) y el voto programático (Art. 109).

Desgraciadamente todo este andar puede paralizarse si no se formulan leyes secundarias, al menos en las siguientes líneas: una real Ley de descentralización y desconcentración (que codifique las leyes del 15 por ciento, de transferencia de competencias y de participación) y las de los regímenes dependiente y autonómico, que hoy tiene el rango de leyes orgánicas.

LA DESCENTRALIZACIÓN POSIBLE

*Por: Fernando Carrión M.
Febrero, 16 de 1994*

Ahondar la discusión de la modernización del Estado exige incorporar el criterio de la democracia territorial y de la descentralización, con el fin de permitir una real reforma de la articulación del Estado y la sociedad civil.

La centralización como la descentralización no pueden ser vistas sino en su propio contexto histórico. Esto significa que deben ser concebidas en relación a la justa dialéctica que las define y por lo tanto no pueden concebirse aisladas y como si la una fuera siempre mejor que la otra.

La centralización

Así como la centralización fue necesaria y progresista en algunos momentos de la historia ecuatoriana hoy, sin embargo, no lo es. En la actualidad se caracteriza por ser económicamente ineficiente; políticamente poco representativa, distante y autoritaria; socialmente injusta porque incrementa las irregularidades, margina y excluye; culturalmente es homogenizadora justo en un contexto 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 la ruptura de la sustentabilidad.

De allí que no sea raro que en el Ecuador de hoy, el planteamiento de la necesidad de la reforma del Estado se haya convertido en un lugar común. No así, por lo pronto, las vías para lograrla, donde existe un arduo debate y discusión alrededor del movimiento centralización/descentralización del Estado y la sociedad.

Y es que en muchos casos la propuesta de descentralización se contradice con el proceso real de continua centralización que se vive. Porque, por ejemplo, mientras el gobierno nacional sostiene su necesidad por lo pronto sin proyecto ...hegemónico-, la centralización sigue profundizándose con las medidas de ajuste iniciadas el 3 de septiembre y continuadas periódicamente hasta la presente fecha, con la aprobación de una ley de presupuesto y con el manejo-control del gasto público, entre otras.

La descentralización

Frente a este Estado centralista, ineficiente ya antidemocrático, surge la necesidad de la descentralización. La multiplicación de competencia 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, etc. Van contra su propia esencia.

Pero también por el desprestigio de la democracia y sus instituciones, que en gran medida proviene del manejo que se ha hecho de la crisis y de la constitución de gobiernos de lejanía física y funcional. La población, por ejemplo, sólo participa a la hora en que le solicitan adhesiones a una determinada candidatura política o sacrificios para solventar el déficit presupuestario partiendo del hecho de que “muchos pocos hacen un mucho”.

De allí que en el país se vaya generalizando la necesidad de la descentralización, aunque por lo pronto no exista toda la claridad sobre qué mismo es y significa. Es un discurso aún incoherente y contradictorio que igual lo reivindican actores con posiciones disímiles frente al quehacer nacional como el gobierno y la oposición, la derecha y la izquierda.

Sin embargo, si se hace un intento de sistematización de las ideas más difundidas de descentralización, se pueden encontrar dos versiones: la una que busca armonizar los conflictos, generalizar el control mercantil a todas las esferas de la sociedad, aumentar la participación como privatización y desconcentración de la administración central, y la otra que propugna una democratización política del Estado, una mejor integración nacional, una mayor participación de la sociedad civil.

La descentralización es una reivindicación y una posibilidad viable en el Ecuador de hoy, porque la sociedad se ha urbanizado, hay gran accesibilidad a los medios de comunicación social, los niveles de analfabetismo se han reducido, la sociedad civil tiene formas de organización importantes y diversas, y la tradición de los gobiernos locales se ha cimentado en estos últimos años. Esto demuestra que los actores sociales de la descentralización están en capacidad de entrar en un proceso de transición como agentes de difusión del desarrollo, como instancias de ampliación de la representación y como ámbitos de la constitución de múltiples identidades.

La Constitución Política del país consagra que el sector público se encuentre separado en dos niveles: uno centralizado y otro descentralizado. El primero se compone de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial y el segundo, por los regímenes seccionales, las empresas públicas y las entidades autónomas.

LA DESCENTRALIZACIÓN Y SUS PROPUESTAS

Por: Fernando Carrión M.

Abril, 10 de 1998

El Estado unitario entró en crisis. La salida a estos problemas está en el paso de un Estado unitario centralizado a uno descentralizado: la unidad en la diversidad.

Para organizar el debate, conocer los actores relevantes y ubicarse en el ámbito de la toma de decisiones, es necesario conocer las principales propuestas existentes en el país.

La primera de corte municipalista, tiene el mayor peso en el país. Parte del concepto de que la entidad estatal más próxima a la ciudadanía es el municipio y, que por tanto, es la más democrática y eficiente para resolver los problemas. El municipio se convierte en el sujeto central y fin de la descentralización.

La propuesta contiene: 1. Distribución del 15% de los ingresos del Gobierno Nacional, sin un estímulo al mejoramiento de la recaudación local y sin la racionalización del conjunto de las transferencias.

2. Transferencia de competencias independientemente de los recursos, un mal diseño de la concurrencia y un esquema bloqueado: los convenios. Esta vía tiene un marco legal aprobado por el Congreso a través de las Leyes de Distribución del 15% del presupuesto nacional y de Descentralización y Participación Social.

La propuesta genera una polarización entre lo local y lo nacional, que produce -al menos- los siguientes problemas: a) Debilitamiento del contenido, riqueza y visión de lo nacional; b) Pérdida de importancia del nivel intermedio (provincia o región); c) Desorganización de la estructura estatal por superposición y multiplicación de las entidades estatales; d) Hegemonía del poder municipal en la escena local que tiende a homogenizar la cotidianidad y, lo que es más grave, por los efectos heterogéneos de la globalización en el territorio, a difundir la autonomía de la pobreza.

La segunda es una propuesta estructural que técnicamente está bien elaborada, pero que carece de sujeto social. Entiende la descentralización en el contexto de la estructura de Estado y su nuevo rol; se desarrolla de manera flexible y pluriinstitucional.

1. La estructura de Estado surge de la combinación del régimen autónomo con el de la dependencia, en cada uno de los niveles territoriales: nacional, provincial, cantonal y parroquial.

2. La creación de un presupuesto nacional descentralizado con un fondo para el régimen autónomo, otro para aplicación de las acciones del gobierno nacional en las provincias 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. Estas propuestas se consagraron en la Reforma Constitucional impulsada por la Asamblea Constituyente.

La tercera vía, de la autonomía, se inscribe en el tránsito de un Estado unitario a uno con mayor autonomía. En este caso hay más un sentimiento que una propuesta; tiene sujeto social pero carece de proyecto. Parte del supuesto de que en el Ecuador existen regiones periféricas por una centralidad que les impide desarrollarse porque le succiona recursos. La descentralización corregiría estas anomalías, siempre y cuando las regiones (léase Guayaquil o, más específicamente, las cámaras de la producción) se queden con los recursos producidos localmente. Esta vía tiene tres versiones: la autonomía regional (España), la federalización (USA) y la secesión (Estado Libre Asociado). Esta propuesta requiere de una reforma constitucional.

LA LEY DE DESCENTRALIZACIÓN

Por: Fernando Carrión M.

Febrero, 26 de 1996

En el Ecuador de estos últimos años se ha venido elaborando varias propuestas de descentralización.

A fines del año de 1994, el gobierno y el Congreso Nacional, dentro del proceso de reforma constitucional, introducen el tema de la descentralización como uno de sus ejes prioritarios. Con ello el escenario del debate tiende a redefinirse, en términos de que el parlamento se convierte en el marco de discusión de las propuestas. Se aprueba la posibilidad de que los no afiliados a los partidos políticos puedan terciar en los procesos electorales como candidatos, la reelección de las autoridades y la participación de los municipios en un 15 por ciento de los ingresos del presupuesto nacional.

En este contexto, el Gobierno Nacional, a través de la Secretaría General de la Administración Pública y la Comisión de Descentralización del Congreso Nacional, deciden constituir una comisión técnica multiinstitucional y multidisciplinaria para la elaboración de una propuesta de Ley Marco sobre Descentralización y Desconcentración, sobre la base de una amplia participación institucional en la que se inscriben organismos internacionales como el PGU, GTZ, ILDIS, IULA, FLACSO, PNUD y nacionales como CEPLAES, BEDE, AME, CERG, El Mercurio; CONADE, SENDA, CONAM, etc.

El proceso se inició en agosto de 1995 y contempló la realización de un conjunto de consultas institucionales, sectoriales, regionales, e internacionales en las que participaron no menos de 1.000 personas representantes del sector público, privado, gremial, comunitario, y académico, provenientes de varias regiones del país. Este proceso concluyó el día jueves pasado con la entrega del anteproyecto de Ley Marco de Descentralización y Desconcentración del país en el Congreso Nacional, para su tratamiento final.

En esta ocasión es menester resaltar algunas bondades del proceso seguido, que sin duda fue bastante novedoso. Se trató, según el Ing. Raúl Gangotena, secretario de la Administración Pública, del primer caso en la historia legislativa del país en que dos funciones del Estado, el Congreso Nacional y el Gobierno ecuatoriano presentan de manera conjunta una propuesta de ley.

Pero además es una propuesta trabajada por múltiples sectores de la sociedad civil y del Estado, lo cual garantiza un mínimo de consenso y la validez técnica de la propuesta. De

allí que, según el Dr. Fabián Alarcón, presidente del Congreso Nacional, esta modalidad se convierte en un inédito proceso de legislación en la que la sociedad civil y sus instituciones han participado de manera conjunta, convirtiéndose en un referente legislativo a ser replicado.

Pero también debemos esperar que el proceso concluya en el Congreso con el respeto al consenso logrado y que en el tratamiento y aprobación del proyecto se hagan los mejores aportes en beneficio del país. Porque, tal como lo señaló el Ing. Franco Romero, vicepresidente del Congreso Nacional, se trata de un proyecto de ley de trascendencia nacional, comparable con el de la constitución del Estado nacional.

No se puede dejar de mencionar que también fue un proceso relativamente corto, en el que hubo el menor costo económico para el Estado ecuatoriano. En ese sentido, se está presentando un modelo de cooperación técnica internacional eficaz, que se compromete con el país y que integra en su parte a los técnicos nacionales. Este es un proyecto realizado por especialistas ecuatorianos, gracias al apoyo de organismos internacionales.

En este contexto, la propuesta de ley de descentralización es el resultado de un proceso de confianza nacional y de un gran optimismo frente al país. Propone un cambio trascendental en la organización nacional, aporta con un buen modelo de cooperación basado en una amplia participación social, que garantiza la calidad técnica de la propuesta y un buen nivel de consenso.

LOS LÍMITES A LA DESCENTRALIZACIÓN

Por: Fernando Carrión M.

Octubre, 12 de 1996

El esfuerzo descentralizador se enfrenta permanentemente a la inercia histórica y tradicional del centralismo. De allí que sea importante conocer cuáles son los factores que bloquean el proceso de descentralización. Entre ellos se pueden señalar, al menos, los siguientes:

1. La resistencia al cambio: es un obstáculo cultural y administrativo de las personas y las instituciones para romper con las tradiciones en las que están inmersas. La oposición al cambio se expresa a nivel nacional cuando, por ejemplo, los profesores denuncian que la descentralización fragmenta sus demandas y su organización. Pero también a nivel local cuando las autoridades municipales se oponen a la participación ciudadana. Sin embargo, la CEOSL en 1993 descentraliza su organización al crear “Asambleas Regionales”, que rompen con la inercia histórica del sindicalismo ecuatoriano.

2. El centralismo: es una relación social que crea clientelas locales y nacionales. En ese sentido, la vieja tradición municipalista que caracteriza al Ecuador ha servido para fortalecer las élites locales, estructuradas –a su vez– sobre relaciones, patronales, gamonales y caciquiles. De allí que una descentralización que redefine las relaciones de poder y diseñe una nueva organización estatal tenga oposiciones en estas élites vinculadas –para su existencia y reproducción– al centralismo.

3. El localismo, en tanto pierde de vista la relación centro-periferia. Al poner en primer plano lo local sobre lo nacional busca, por un lado, convertir al Municipio en el actor cen-

tral, el objeto y el fin de la descentralización y, por otro, construir lo nacional a partir de lo local (como si la suma de las partes definieran el todo). Por ello se sostiene que creando más municipios y entregándoles más funciones se tendrá más democracia, eficiencia y desarrollo. Esta posición carece de una perspectiva global de descentralización, desconoce el tema del gobierno intermedio y homogeniza el desarrollo local al no reconocer la existencia de otros poderes locales.

4. El fiscalismo tiene dos expresiones: según el centro, el tema del incremento de las transferencias económicas debilita al gobierno y al desarrollo. Las transferencias son concebidas como gastos y, por lo tanto, su incremento tiene efectos regresivos en las variables macroeconómicas (inflación, déficit fiscal). Según la periferia, la descentralización debe adoptarse sobre la base de mayores ingresos de redistribución nacional, sin el incremento de nuevas competencias y de nuevos recursos locales (pereza fiscal). En este contexto de polarización de visiones, el clientelismo intraestatal encuentra terreno fértil.

De allí que en la actualidad la descentralización sea más la expresión vaga de un malestar y de un descontento local no siempre bien definido, que un proceso de confianza y de afianzamiento nacionales. Por eso estamos en fojas cero.