

Propuesta de Reformas Constitucionales

*Para conocimiento de la
Asamblea Constituyente*

*Consortio de Consejos
Provinciales del Ecuador*
CONCOPE



**ESTUDIO:
“LA
DESCENTRALIZACION
DESDE EL GOBIERNO
INTERMEDIO”**

LA DESCENTRALIZACION DESDE EL GOBIERNO INTERMEDIO

Fernando Carrión M.

ANTECEDENTES.

- 1.- DESCENTRALIZACION: Posiciones y novedad del tema**
 - 1.1. Posiciones sobre la descentralización
 - 1.2. La novedad de la descentralización

- 2.- DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA**
 - 2.1. Las etapas del proceso general
 - 2.2. Los regímenes políticos
 - 2.3. Una revisión de los casos

- 3.- DESCENTRALIZACION: Actores y propuestas en Ecuador**
 - 3.1. Los antecedentes (1979-95).
 - 3.2. El proyecto de descentralización (1995-98).
 - 3.3. Los límites a la descentralización

- 4.- DESCENTRALIZACION: la propuesta del gobierno intermedio**

- 5.- BIBLIOGRAFIA**

ANTECEDENTES.

El proceso centralizador de la sociedad, la economía, la cultura, la política y el territorio -en un contexto de globalización y revolución científico tecnológico- ha conducido al desarrollo de su antítesis: la descentralización. Esto significa que el Estado nacional se encuentra ante la paradoja contenida en el concepto de **globalización**: globalización y localización.

Este proceso, que se inició en Europa con una década de anticipación a lo ocurrido en América Latina, requiere ser conocido y analizado. De allí que en este contexto y para replantear el futuro de la descentralización en el Ecuador sea necesario hacer un balance de las principales experiencias latinoamericanas, así como también de la historia de los procesos particulares. Mucho más, si en general, se puede afirmar que no hay un modelo de descentralización en Latinoamérica; aunque se perciban ciertas constantes. Esto significa que cada país en cada momento debe encontrar las soluciones más adecuadas para contrarrestar los efectos nocivos del centralismo y de la descentralización.

El Ecuador, a diferencia de otros países, se encuentra a las puertas del proceso, lo cual -en cierta medida- se convierte en una ventaja "haber llegado 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. El propio proceso nos está mostrando que la descentralización es considerablemente más compleja que la llamada "municipalización" y que ésta introduce muchas anomalías en la relación Estado-sociedad civil. Las ideologías eficientistas y del "small is beautiful" se van imponiendo tras el planteo "municipalista" a ultranza y ocultando los problemas que empieza a producir.

Esto supone relativizar la afirmación de que el municipio es el sujeto central y único de la descentralización, a partir de la siguiente hipótesis: la superación de este problema, que introduce la modalidad vigente de descentralización, exige la necesidad de responder a la realidad diversa de Latinoamérica con una flexibilidad institucional que contenga varios órganos subnacionales.

De allí la importancia de plantear y retomar el tema de la estructura del Estado en su conjunto y, dentro de él, del rol que debe jugar el gobierno

intermedio. Esta instancia, en la actualidad, se convierte en el eje a partir del cual se pueden articular los distintos niveles de acción del Estado, para darle una nueva estructura acorde a los tiempos y las circunstancias.

El tratamiento metodológico del tema se lo hace en el contexto de la descentralización y, por tanto, de la reforma del Estado. Nos parece acertado en tanto allí, por un lado, se puede percibir la posibilidad de construir la unidad nacional fundada en la diversidad regional y local y, por otro, se puede ver -para no caer en el error de dejar de lado, como se hizo con el municipalismo, que se lo pensaba una panacea- la estructura global del Estado y su relación con la sociedad civil.

Por ello, con este trabajo se busca analizar experiencias de otras latitudes, mostrar las limitaciones del proceso ecuatoriano y plantear algunas salidas a esta situación. Como lógica de exposición, se cuenta con cuatro secciones: i) ubicación del tema en el momento actual; ii) revisión de los casos de descentralización más importantes; iii) situación del proceso actual en el país; iv) estrategias de una propuesta de descentralización en el país.

1.- DESCENTRALIZACION: posiciones y novedad del tema

1.1. Posiciones sobre la descentralización.

En la actualidad, la necesidad de reforma del Estado se ha convertido un lugar común. No así, por lo pronto, las vías para lograrla, en tanto existe un arduo debate alrededor de ciertos temas centrales. Uno de ellos gira entorno del movimiento centralización/descentralización.

La descentralización ocupa uno de los principales lugares dentro de la agenda de discusión de América Latina, así como en Africa, Asia o Europa. La generalización y legitimación del tema se asemeja, por ejemplo, al alcanzado por los de democracia, derechos humanos o desarrollo, a los que muy poca gente se los opone. Sin embargo cuando se profundiza respecto de sus contenidos, existen distintas formas de entenderse.

Por ello es importante tener claridad respecto de las posiciones y de los conceptos. Así mientras la **descentralización** tiene que ver con la transferencias de competencias y recursos de un nivel central de gobierno (por ejemplo, un ministerio) hacia otro de distinto origen y que guarda autonomía (por ejemplo, un municipio), la **desconcentración** hace referencia a la delegación de competencias de una administración central (por ejemplo, un ministerio) a ciertos órganos dependientes (por ejemplo, una dirección provincial del mismo). Tanto la una como la otra no deben

confundirse con el **descentramiento** o privatización. En este caso se trata de un proceso de debilitamiento del lugar central que ocupa la política y lo público, y puede darse por la vía de la informalización o por la privatización, como un medio que utiliza un gobierno para aumentar la eficiencia, pero resignando la responsabilidad estatal, pública y política que tiene (Carrión, 1996).

Los tres conceptos tienen que ver con la categoría centro y, por su cualidad esencial, definen una relación. Se trata de conceptos que involucran al conjunto de la relación (centro-periferia) y no solo a uno de sus componentes. Por ello, estamos bajo la presencia de un tema que no es local (la periferia) y si nacional (centro-periferia). Mucho más si partimos de la consideración metodológica que nunca la suma de las partes definen al todo o, en el caso al que nos referimos, que la suma de municipios o provincias no definen un país.

Por otro lado, si consideramos la cualidad de centralidad que está 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, más bien una pérdida de la centralidad correspondiente a lo público, a la política y a lo estatal.

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

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

Pero también se debe tener en cuenta que hay dos posiciones sobre el tema, que pueden sistematizarse a partir de: una concepción que parte de una crítica a lo estatal, desde una perspectiva de participación de la "sociedad civil", a través de los llamados procesos de privatización, de la ampliación del mercado y de la maximización de la soberanía del

consumidor. Es un mecanismo de difusión y generalización del mercado, que disgrega la demanda y atomiza los conflictos. El caso más claro es el de Chile en la segunda época de la dictadura de Pinochet.

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

1.2. La novedad de la descentralización.

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

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

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

el peso que se le asigna al **Estado**, hay una corriente que la impulsa desde la sociedad civil a través de las llamadas las privatizaciones.

Este sumario planteamiento nos lleva a tres conclusiones: i) que la centralización como la descentralización deben ser vistas en su real contexto histórico; ii) que el tema de la descentralización ha estado presente de manera permanente en la historia latinoamericana; y iii) que, dependiendo del momento y del lugar que se trate, se le ha asignado mayor peso a una de las variables de la descentralización 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? Hoy lo nuevo viene dado por un modelo hegemónico impuesto por una doble trilogía: la primera, por la apertura (globalización), la reestructuración económica (ajuste) y reforma del estado (privatización), inscritos dentro del movimiento de globalización/localización. Y, la segunda, por una visión de la descentralización altamente reduccionista, que privilegia una descentralización exclusiva del ejecutivo nacional, de los servicios y hacia los municipios. De esta manera, se llega a establecer un paralelismo entre descentralización y municipalismo, y, por tanto, a creer que son lo mismo, con lo cual se pierde de vista el carácter estructural y global del proceso.

2.- LA DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

2.1. Las etapas del proceso general.

El resurgimiento de la cuestión local en América Latina tiene lugar a fines de la década del setenta y principios del ochenta, en el contexto de la redemocratización que se vive en la región. Será la descentralización la que ponga al orden del día el debate sobre la reforma del Estado, en el que está inscrito el tema de lo local.

De aquella época para acá, se pueden percibir dos etapas en el proceso de descentralización.

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

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

- a) el debilitamiento del contenido, riqueza y visión de lo nacional;
- b) la pérdida de importancia del nivel intermedio llámese provincia, departamento o región. De allí que la temática regional, tan importante en la década anterior, haya cedido ante el peso de lo municipal;
- c) la desorganización del conjunto de la estructura estatal, ante la ausencia de propuestas respecto de la organización y niveles del Estado.
- d) la hegemonía del poder municipal en la escena local tiende a homogenizar la cotidianidad y, lo que es más grave, por los efectos heterogéneos de la globalización en el territorio, a difundir la autonomía de la pobreza.

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

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

La segunda etapa, en la que algunos países de la región empiezan a cabalgar, se caracteriza por la vuelta de mirada hacia el nivel intermedio de gobierno, con el fin de remediar el vacío que produjo el excesivo peso sobre lo municipal. De allí que en la actualidad, algunos países se encuentren en un momento de redefinición de estas estructuras provinciales o departamentales, con miras establecer los vínculos de lo local y lo nacional.

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

Si esto está ocurriendo como tendencia general en América Latina ¿Porqué no pensar que para el Ecuador de hoy también es necesario el nivel

intermedio y que es necesario corregir el prevaleciente énfasis municipalista? Y también formular propuestas generales sobre la organización y niveles del Estado, que superen aquellas que se encasillan en lo municipal o en lo provincial. Sin embargo, la descentralización que considera el nivel intermedio de gobierno tiene la cualidad de estar implícitamente definiendo las relaciones entre los distintos de órganos subnacionales, construyendo nuevas formas de articulación intraestatal y, por tanto potenciando la unidad del Estado nacional.

De allí que en un proceso de reforma del Estado sea conveniente pensar globalmente en su estructura y no solo en uno u otro de los órganos subnacionales. Hay la creencia de que la diferencia entre la descentralización provincial y municipal es solo de grado, de profundidad en el proceso. Por eso se cree más radical la que es 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. Pero, sin duda, esta propuesta tiene muchos problemas.

2.2. Los regímenes políticos

En América Latina, las formas de organización estatal -unitaria o federal- parecen no ser una variable que garanticen la descentralización. Si se hace una evaluación rápida de cual 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. Y mientras Argentina y Venezuela -países federales- tienen un significativo nivel de centralización, Colombia, Bolivia y Chile -países unitarios- son ejemplos aleccionadores de descentralización. Brasil país federal, mantiene y profundiza el proceso de fortalecimiento municipal. Ecuador, país unitario, continúa centralizándose y Perú, país unitario, involuciona luego de varios años de experiencias interesantes de descentralización.

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

2.3. Una revisión de los casos.

Este proceso se puede percibir a través de un conjunto de reformas legales que en cada país se vienen aplicando. Tenemos que los estados de América Latina que se plantean la descentralización, han producido reformas legales que incluso llegan a las respectivas Constituciones como forma de dar salida a las propuestas. Es así que en las nuevas constituciones de Brasil (1988), Colombia (1991), Chile (1979-91), Ecuador (1979-95) y Perú (1979) la contemplan. Sin embargo, ello no ha sido suficiente, por lo que han requerido adicionalmente de leyes secundarias, para impulsar algunas propuestas concretas.

En el caso ecuatoriano daría la impresión que 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. Ello no debe excluir la redacción de una verdadera Ley marco, única y general, que además de codificar el conjunto de las leyes que rigen al llamado régimen seccional autónomo pueda rediseñar las leyes actualmente vigentes.

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

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

En un unos casos se pone más énfasis en ciertos órganos estatales o, en otros, con mayor profundización: Brasil, por ejemplo, lo hace delegando a los Estados la capacidad de crear municipios y regiones metropolitanas. Venezuela define nacionalmente las características municipales según criterios de población, desarrollo económicos y localización geográfica. En Ecuador se instaura 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 estos se organice de acuerdo a sus conveniencias. También se debe pensar en poderes locales y provinciales generales, por tipos y especiales, porque es preferible definir un abanico de órganos subnacionales -no solo el

municipal- con el fin de aprovechar y potenciar la heterogeneidad. Con ello se lograría mayor flexibilidad para captar y potenciar la diversidad.

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

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

Este retomar el gobierno intermedio permite romper con la marcada polarización local/nacional que se produjo inicialmente. Uno de sus efectos fue la pérdida del nivel intermedio sea por la presencia de múltiples órganos o por la ausencia de los mismos. De allí que la tendencia actual sea 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 la puramente administrativa. De allí que las corporaciones de desarrollo regional resignan su existencia en beneficio de las gobernaciones en Colombia, las prefecturas en Bolivia y los estados en Venezuela.

En todo caso, se percibe que no es conveniente tener más de tres niveles interrelacionados, aunque sea posible, como en el caso Colombiano, tener zonas especiales para la población indígena o por razones culturales y turísticas particulares.

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

Es imprescindible constituir el nivel intermedio, a través de la búsqueda de un justo empate entre los órganos de representación (Consejo Provincial) y de delegación (Corporación de Desarrollo y Gobernación); órganos

descentralizados funcionalmente (Banco de la Vivienda) y territorialmente (municipios); órganos piramidales (Direcciones Provinciales) y paralelos (Juntas Parroquiales o tenencias políticas). Entre ellos existe yuxtaposición de competencias, se originan de manera diversa (por delegación, por elección directa e indirecta) y tiene funciones distintas.

3. Competencias.- Se observa una tendencia al aumento de las competencias a nivel local, sea por el incremento de las demandas locales, por la solicitud de los gobiernos locales o por los traspasos de los órganos centrales, de manera directa como en Chile o progresiva como en Venezuela (tienen un nivel de coordinación interesante). Este crecimiento de competencias no tiene sentido si el órgano correspondiente no tiene capacidad de asumirlas; mucho más si en muchos países (Brasil, Ecuador) los municipios pueden hacer todo lo que crean conveniente, sin estar obligados a realizar nada. De allí que el problema del momento sea de transferencia de competencias y del incremento correspondiente de la capacidad de gestión (recursos, organización, etc.) por que, caso contrario, se entraría en una lógica "perversa".

La existencia de competencias concurrentes o compartidas darían la impresión de ser necesarias, en la medida en que permiten la transterritorialidad de las decisiones, que la población tenga interlocutores y participación a distintos niveles y que no se pierda el referente nacional. Lo cual supone que las competencias exclusivas y concurrentes estén claramente definidas y que las autonomías no se confundan con autarquías.

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

En la mancomunidad y la coordinación de los poderes locales y provinciales, el estímulo financiero pueden 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.

4. Democracia Local.- Las modalidades de participación y representación política se amplían con la elección popular y directa de las autoridades unipersonales y colectivas en Colombia, Venezuela, Chile, Paraguay, Bolivia. Las ciudades de Buenos Aires (1996) y del Distrito Federal de

México (1997) son las últimas ciudades en elegir democráticamente sus autoridades.

Ecuador y Brasil que tienen tradición desde mucho tiempo atrás, han corrido distinta suerte porque mientras el primero se estancó en el proceso, el segundo ha ampliado las formas de participación y representación política. Pero también hay una tendencia al incremento de la participación mediante la legislación sobre referéndum (Venezuela), consulta municipal, cabildo abierto, veeduría ciudadana (Colombia), defensoría del pueblo (Paraguay).

También hay nuevos canales institucionales de participación de la población sea, 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).

Nuevas formas de participación y representación política deben ser auspiciadas. Hay que pensar en nuevos mecanismos institucionales de participación como los señaladas y que no sean exclusivamente políticos, sino también cívicos, gremiales, de género, de carácter territorial y culturales, entre otras.

5. Finanzas.- Existe una tendencia marcada hacia el incremento de los recursos en los niveles locales y medios, sobre la base de la mejora de la captación de los recursos locales, la redefinición de los ingresos propios y la promoción de la redistribución de recursos de manera transparente - mediante Ley-, tendiente a resolver las inequidades regionales y municipales. El tema de la autonomía económico-financiera debería profundizarse, pero sin descartar las respectivas relaciones con las políticas macroeconómicas.

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

En el País se deben resolver los mecanismos de las transferencias de los recursos para que se incrementen, sean automáticos, eliminen la discrecionalidad (que fortalece el clientelismo y la corrupción) y no estimulen 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.

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

En el Perú la Constitución de 1979 definió el desarrollo descentralizado del Estado a través de sus principios y de la necesidad de regionalizar el país. El territorio se dividió en 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 que la actual división territorial del Ecuador es obsoleta, debido principalmente a que el país asumió la condición urbana, muchas provincias perdieron su razón de ser, la atomización territorial es grave, el clientelismo y caciquismo se profundiza. En términos territoriales hay que pensar bajo el principio de la "democracia territorial", con el fin de romper con los desequilibrios regionales.

Ello exige iniciar un nuevo proceso de territorialización del país: los municipios metropolitanos deben descentralizarse (Quito y Guayaquil) 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.

7. Municipalización.- Se debe consignar que en América Latina el uso del concepto municipio es muy amplio, pues cubre -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

del número de municipios que lleva hacia un complicado proceso de fragmentación.

En la actualidad en América Latina son alrededor de 16.000 municipios, cuando a principios de la década eran 13.000. En el Ecuador se desarrolla con mucho más fuerza esta tendencia, sobre todo desde principios de la década del ochenta, con el proceso de redemocratización que vive el país, cuando se incrementan notablemente: si para 1974 fueron 114 en la actualidad son 210; esto significa que en los últimos 22 años nacieron casi tantos municipios como en toda la historia nacional.

Las preguntas que quedan son evidentes. ¿Lo que estamos viviendo es parte del proceso de pulverización de lo nacional en beneficio de lo local? ¿Cómo asumir estas fracturas y diversidades que atraviesan 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 proviene del hecho de que a más municipios más democracia. Pero también pensar que el municipio no es el único órgano de la descentralización, por que, caso contrario, no solo que uniformiza sino que también homogeniza, polariza y atrofia a la sociedad y el Estado.

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

3.- DESCENTRALIZACION: las propuestas en Ecuador

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. 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 está 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.

3.1. Los antecedentes (1979-95).

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 el año de 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.

Sobre la base de este antecedente histórico-legal, a fines de la década del ochenta se inicia un proceso de discusión sobre el tema, teniendo como sustento a 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 (¿que no toca al centro?), emprendido 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.

En este contexto se diseña una ley del régimen seccional autónomo, esto es, para municipios y consejos provinciales que, desgraciadamente por el peso de lo municipal no encontró viabilidad. La ley se la dividió en dos: la ley de régimen municipal y la del 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.

A nivel de los Gobiernos Locales se produce un doble movimiento de características novedosas: por un lado, se define una propuesta desde la Asociación de Municipalidades del Ecuador y, por otro, surge otra desde

las ciudades grandes. 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. Porque tan grave es el centralismo como el uniformismo, se debe vencer la legislación homogenizadora reconociendo la diversidad dentro de la unidad existente.

Hasta este momento las propuestas son intentos aislados de actores puntales, que no logran diseñar una propuesta nacional.

3.2. El proyecto de descentralización.

En 1994, luego del envío de un proyecto de Reformas Constitucionales al Congreso Nacional por parte del Ejecutivo Central, se comienza a percibir un cambio en el escenario y los actores de la 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:

- a. 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, unas surgidas por actores institucionales (AME, INEC, etc) y otras provenientes de los partidos políticos, con lo cual el debate asumió el real significado político que es portador.
- b. El Congreso Nacional empezó en 1994 a tratar las Reformas Constitucionales que tienen que ver con el tema. Se 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 por ciento de los ingresos del presupuesto nacional.
- c. El Congreso y el Gobierno Nacionales conformó una Comisión Nacional de Descentralización encargada de redactar una Ley Especial de Descentralización y Desconcentración. Desgraciadamente 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 más abarcativa y técnicamente mejor elaborada, hecho reconocido por el BID

(1997), pero que desgraciadamente no encontró la coyuntura para su aprobación.

d. Desde ese momento para acá 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 Público y del Régimen Seccional del Congreso Nacional redacta la llamada Ley del 15 por ciento que otorga recursos económicos a los municipios y consejos 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 pierde consistencia y coherencia la propuesta.

En la propuesta hay más un sentimiento anticentralista 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 el 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 consejos 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 consejos provinciales y los municipios tiene las mismas competencias, con lo cual la heterogeneidad que existe en la realidad puede potenciarse. Por otro lado, la transferencia de competencias se realizará a través de convenios, lo cual sujeta a la voluntad de las partes el proceso. De esta manera, 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 salud, educación y transporte.

En tercer lugar, la propuesta de participación, es demasiado reduccionista, ya que no contempla la intención de ampliar y fortalecer el conjunto de la democracia local: la participación, la representación y la legitimidad. Las

organizaciones barriales se las plantea como el núcleo base de la participación popular. ¿Este es 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 principalmente 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.

No se puede sujetar a formas de representación exclusivamente, política. 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.

3.4. Los límites a la descentralización.

"Si el esfuerzo descentralizador se enfrenta a la inercia histórica y tradicional centralizadora, ¿cuáles son los factores históricos y estructurales que bloquean la descentralización?". Intentando responder a esta pregunta formulada por Alfredo Rodríguez (56, 1996) 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 a nivel nacional cuando, por ejemplo, los profesores denuncian que la descentralización fragmentará sus demandas y por tanto su organización. Pero también a nivel local cuando las autoridades municipales se oponen a la participación ciudadana.

El **centralismo**, como una relación social que tiene sus bases de sustentación locales y nacionales, se opone a la descentralización en la medida en que sus actores principales pierden los privilegios que les brinda. El centro justifica su actitud por 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 clientelamente, para su reproducción, las bases locales que le permiten fortalecer las relaciones centro-periferia. En ese sentido, la vieja tradición municipalista que caracteriza al Ecuador ha servido más bien como mecanismo para perpetuar las elites locales,

estructuradas -a su vez- sobre relaciones patronales, gamonales y caciquiles. Sobre estas bases construyeron el poder político y económico los grupos dominantes locales. De allí que un proceso de descentralización que redefina las relaciones de poder y diseñe una nueva organización estatal tenga resistencias en estos grupos locales vinculados -para su existencia y reproducción- con el centralismo. Por eso la propuesta del municipalismo gira principalmente alrededor de la distribución económica.

Según el centro, el incremento de las transferencias económicas debilita al gobierno y al desarrollo nacionales; es concebido como gasto y, por lo tanto, su incremento tiene efectos en las variables macroeconómicas (inflación, déficit 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 el clientelismo intraestatal encuentra terreno fértil.

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

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

En general las autoridades municipales no demandan más competencias, pero tampoco quieren saber 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 institucionalización y, además, bajo un esquema de cooptación que garantice y reproduzca su clientela.

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

que tenderían a disputar la hegemonía clientelar clásica. Es decir, un riesgo innecesario de correrse.

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

¿Qué es, entonces, lo que reivindican las autoridades municipales? Demandan más recursos, siempre y cuando sean de transferencias del Gobierno Nacional. De allí que la llamada ley del 15 por ciento -que muchos municipalistas la consideran la ley de descentralización del país- haya sido aprobada de una manera relativamente 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, lo cual evidentemente rompe con las formas tradicionales de relación clientelar que se han mantenido con la población y, además, conduce a la llamada "pereza fiscal".

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

4.- LA PROPUESTA: la reestructuración del estado.

4.1. Criterios generales.

Las principales características del Estado Nacional en el Ecuador pueden definirse en los siguientes términos: estado unitario, régimen presidencialista, organización descentralizada (a través de provincias y cantones) y sectorializada (ministerios), y estructura funcional (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, lo cual significa que la intervención estatal se la hace desde ciertos recortes de la realidad definidos por el centro y hacia la periferia. En la actualidad el desarrollo nacional descansa en las políticas sectoriales, descuidando las regionales, provinciales y locales.
2. 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, escalón por escalón, sin que la representación y la participación tengan mayor significación.
3. El estado unitario tiene un sistema dual de ejercicio del poder, a través de órganos dependientes y autónomos, en el que tiene preminencia el primero.

Pasar de un Estado centralizado a uno descentralizado implica una rearticulación de estos tres criterios, sobre la base de la prioridad en lo territorial, la autonomía y la representación. O, en otras palabras, del diseño de un esquema de encuentro entre lo sectorial y territorial, entre la autonomía y la dependencia y entre la delegación y la representación-participación.

Reconociendo las experiencias ocurridas en Latinoamérica y el proceso seguido en el país, la descentralización debe corregir los problemas introducidos por el centralismo, así como también por la polarización nacional-local introducidos por la vía municipal. Se trata, por tanto, de reestructurar el conjunto del Estado y no uno de sus niveles.

En esta perspectiva, en el Ecuador actual 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 cual 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 dependientes, las funciones sectoriales y territoriales. Es un espacio indeterminado, debido a la existencia de múltiples organismos que carecen de relaciones horizontales (entre los de su propio nivel) y verticales (respecto de los otros). En definitiva es un anacronismo.

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

La reivindicación del nivel intermedio debe partir de su posicionamiento como problemática de importancia dentro de la reforma del Estado. En este nivel de gobierno es factible encontrar mayores posibilidades de cooperación, complementaridad y concurrencia, debido a que estructuralmente tiene las condiciones de convertirse en el eslabón entre lo nacional y lo local. Pero también su riqueza radica en que es un espacio proclive hacia el contrato y pacto sociales.

Definir el gobierno intermedio supone definir un esquema general de Estado y construir una propuesta global de su estructura, para que el nivel de gobierno intermedio opere como bisagra entre el local y el nacional. Indudablemente que ello implica definir reformas Constitucionales en los siguientes aspectos estratégicos:

1. **Organización del Estado.** Una propuesta global de reorganización del Estado, debe definir el número de los niveles, cuales deben ser y qué deben hacer. Se considera necesaria la existencia de 3 niveles, que se los denominará genéricamente como órganos subnacionales (OS): provincias, cantones y parroquias.
2. **El régimen Especial.** Cada una de estos OS podrán tener situaciones de excepción que atenderán al principio de la flexibilidad, surgida de la diversidad étnica (comunidades o cabildos en el nivel que corresponda), natural (Vr.gr. Galápagos) o especial (zonas metropolitanas de Quito y Guayaquil).
3. **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 el eje de participación y las provincias y cantones de la administración descentralizada.
4. **El gobierno de cada OS.** Cada una de los OS se gobernará con autoridades propias, elegidas de manera directa en las Parroquias y Cantones, y en las Provincias una combinación de 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.

5. **Las competencias de las OS.** Una vez Señaladas cuales competencias son nacionales y, por 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 los cuatro principios: la subsidiaridad, la concurrencia, la solidaridad y la flexibilidad.

6. **La propuesta económica y los recursos de las 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 por ciento 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 los 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.

7. **El gobierno intermedio.** Este nivel puede tener varias formas de OS: consejos provinciales, gobernaciones, distritos especiales (áreas metropolitanas y reservas naturales) y mancomunidades, cada uno de ellas atendiendo a la necesidad de la desconcentración y la descentralización.

En este nivel se debe cumplir la función de intermediación, en la medida en que opere 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.

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 se determinen de los órganos centrales nacionales. Tiene su Ley de régimen seccional que deberá ser reformada.

La gobernación se trata del OS más desconcentrado de la Administración Periférica, lo cual supone que las intendencias y en general todas las responsabilidades del régimen seccional dependiente a nivel cantonal y parroquial sean absorbidas por los Consejos Provinciales, los Municipios y las Juntas Parroquiales.

El gobernador es 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. Económicamente 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.

8. La fusión y mancomunidad de OS. La descentralización es un proceso de ida y vuelta con múltiples componentes, que tiene también aspectos de centralización, porque se trata de una reorganización de la sociedad y el Estado en su conjunto. Por ejemplo, la necesidad 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 forme 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 recursos económicos y de la administración de competencias compartidas.

9. 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. Pero también 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.

10. La democracia local. Se estimula la democracia local a través de la regulación de la participación social en la gestión pública y un cambio en las modalidades de representación en las OS.

La base de la participación son las Juntas Parroquiales, tanto rurales como urbanas. Para ello, se debe elegir de manera directa al conjunto de sus autoridades (Presidente y Vocales).

En las 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 Ordenanza y tendrá influencia en los respectivos Concejos y oficinas de la administración.

La participación se estimulará a través de consultas cantonales, la veeduría ciudadana, defensorías ciudadanas, presupuestos participativos, revocatoria del mandato, 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. Es decir, a nivel provincial se tendrá una representación provincial y otra cantonal; y en los municipios, un número de concejales cantonales y otro parroquiales.

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

La regulación de las comunas y territorios étnicos.

5. BIBLIOGRAFIA

Adrianzén, Alberto, **Regiones ¿Si o No?**, Ed. Grupo Propuesta, Lima, 1993.

Boisier, Sergio, "Centralización y descentralización en América Latina a Medios de los 90's", en: **Revista SIAP**, No. 114, Cuenca, 1997.

Borja, Jordi, **Descentralización y participación Ciudadana**, Ed. IEAL, Madrid, 1987.

Carrión, Fernando, **Gobiernos locales y descentralización**, Ed. FECS, Caracas, 1996.

Carrión, Fernando, "Gobiernos Locales y nuevos liderazgos en América Latina" en: **Revista ICONOS # 3**, ED. FLACSO, Quito, 1997

Coraggio, José Luis: **La descentralización, un día después**. Buenos Aires, 1997.

Fernández, Gustavo: **Privatización y descentralización**, Ed. ILDIS, La Paz, 1997.

Guzmán, Marco Antonio: **Proyecto de Ley de Desarrollo Provincial**, Quito, S/F.