

El reto de la Descentralización como base de la Reforma Constitucional



**H. CONSEJO
PROVINCIAL
DE PICHINCHA**



**INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE INVESTIGACIONES SOCIALES**

PRESENTACION

En el último trimestre de 1994, el Ecuador debatió intensamente varias propuestas de Reforma Constitucional. Una que provenía de la Comisión nombrada por el Ejecutivo, otra que provenía del Foro Democrático y, adicionalmente, proyectos elaborados por diferentes partidos políticos y presentados al Congreso Nacional. Todos estos proyectos tenían un denominador común: considerar como base de la reforma, la descentralización del Estado.

El H. Consejo Provincial de Pichincha y el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS, convocaron en el mes de septiembre de 1994, a un debate sobre la **Descentralización del Estado como base de la Reforma Constitucional**, cuyas ponencias se transcriben en esta publicación.

Los editores estamos conscientes que la descentralización es un concepto y una propuesta a desarrollarse en forma consensuada. En esa perspectiva se presenta este libro, que no tiene otro objetivo, que el de aportar al debate nacional sobre este importante tema.

Queremos dejar expresa constancia de nuestro agradecimientos a los expositores y comentaristas que participaron en el Seminario, así como a todos los señores Consejeros Provinciales, por su activa participación en el diseño, organización y ejecución del evento.

Federico Pérez Intriago
Prefecto de Pichincha

Peter Schellschmidt
Director de ILDIS


Es una publicación del H. Consejo Provincial de Pichincha y del
Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales,
ILDIS - Fundación Friedrich Ebert.

Primera edición marzo 1995

Comisión Organizadora del Seminario:

Federico Pérez Intriago, Prefecto de Pichincha

Peter Schellschmidt, Director de ILDIS

Vinicio Borja, Consejero Provincial

Ernesto Guerra, Consejero Provincial

Luis Rengifo, Consejero Provincial

Oswaldo Rodríguez, Consejero Provincial

Secretaría del Seminario

Silvana de Moreano, Consejo Provincial

Alicia Terán, ILDIS

Edición:

Juan Ortiz

Diseño Gráfico e impresión:

Consejo Provincial de Pichincha

Impreso en Quito - Ecuador

Consejo Provincial de Pichincha, Manuel Larrea y Arenas,

Edificio Consejo Provincial, Fax 565-660, Teléfono 565-617,

Quito - Ecuador

ILDIS, Calama 354, Casilla 17-03-367, Fax 504-337,

Teléfono 562-193, Quito - Ecuador

EL RETO DE LA DESCENTRALIZACION COMO BASE DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

LA DESCENTRALIZACION, UN TEMA BASICO EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL	
Federico Pérez Intriago	1
LA REFORMA CONSTITUCIONAL COMO UN EJERCICIO DE CONSENSO DE TODA LA SOCIEDAD	
León Roldós Aguilera	7
EXPERIENCIAS DE DESCENTRALIZACION Y REGIONALIZACION EN AMERICA LATINA. ANALISIS COMPARATIVO	
Fernando Carrión Mena	15
CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION DEL ESTADO: UN RETO HISTORICO	
José Bolívar Castillo Vivanco	23
MESA REDONDA:	
PROPUESTAS DE DESCENTRALIZACION EN EL PAIS	42
REFLEXIONES SOBRE DESCENTRALIZACION DESDE EL PUNTO DE VISTA MUNICIPAL	
Diego Peña Carrasco	42
PROPUESTAS DE DESCENTRALIZACION: UNA EXPERIENCIA REGIONAL	
Fernando Maldonado Donoso	53
PROPUESTAS DE DESCENTRALIZACION	
Ricardo Noboa Bejarano	57
LA DESCENTRALIZACION EN EL PAIS DESDE LAS PERSPECTIVAS DE LA SOCIEDAD CIVIL DESCENTRALIZACION, REGIONALIZACION Y DESARROLLO AUTOGESTIONARIO	
Leonardo Espinosa	60
PODER LOCAL, DESPROVINCIALIZACION Y SISTEMA POLITICO	
Jorge León T.	69
LA EXPERIENCIA DE DESCENTRALIZACION DEL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO	
Alvaro Sáenz Andrade	81
UNA EXPERIENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL: EL CASO DE LA CEOSL	
José Chávez Chávez	91

15h00

Mesa Redonda: La descentralización en el país desde las perspectivas de la sociedad civil.

Ponentes:

- Descentralización, regionalización y desarrollo autogestionario.
Economista Leonardo Espinoza, Director Maestría Andina Desarrollo Regional de la Universidad de Cuenca.
- Poder Local, desprovincialización y desarrollo regional.
Doctor Jorge León.
- La experiencia del Municipio de Quito.
Licenciado Alvaro Sáenz, Coordinador del Municipio de Quito.
- Una experiencia de la sociedad civil: el caso de la CEOLS.
Licenciado José Chávez.

Moderador: **Consejero Provincial, Sr. Lenín Ortiz.**

17h30 Debate.

19h30 Cocktail de clausura.

Comisión Organizadora:

- Federico Pérez Intirago.
- Peter Schthhelschmidt.
- Vinicio Boja.
- Ernesto Guerra.
- Luis Renjifo.
- Oswaldo Rodríguez Coll.

Información General:

Consejo Provincial de Pichincha.

Silvana de Moreano.

Teléfono 565617 - Fax 565660.

Quito.

Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS.

Alicia Terán.

Teléfono 562103 - Fax 504337.

Quito.



SEMINARIO

El reto de la Descentralización como base de la Reforma Constitucional

QUITO 14 y 15 de Septiembre



SALA DE SESIONES DEL H. CONSEJO PROVINCIAL DE PICHINCHA
Edif. Consejo Provincial, 3er. Piso

PROGRAMA :

Objetivos:

Abrir un espacio plural e independiente para el análisis, discusión y propuestas sobre la descentralización en el Ecuador.

Obtener opiniones de representantes de la sociedad civil y de organismos municipales y regionales sobre las bases en que debe sustentarse el proceso de descentralización.

Canalizar estas opiniones a los organismos legislativos y gubernamentales como un aporte al proceso de reforma constitucional.

Fortalecer a las organizaciones sociales por medio de su participación en el debate de los grandes temas nacionales.

Participantes:

- Miembros del Congreso Nacional.
- Ministros de Estado.
- Magistrados de los Organismos de Control del Estado en el Ambito Constitucional, Societario, Bancario y Monetario.
- Dirigentes de organizaciones sociales, tales como representantes de las Cámaras de la Producción, Sindicatos y Organizaciones de Mujeres.
- Representantes de Organismos Regionales y Municipales.
- Representantes de Organismos Internacionales de apoyo al desarrollo.
- Organizaciones No Gubernamentales.
- Dirigentes de Medios de Comunicación y Analistas especializados

Miércoles 14

09h30 Acto Inaugural

09h45 La descentralización, un tema básico en la reforma constitucional.
Señor Federico Pérez Iñitiago, Prefecto de Pichincha.

10h00 La reforma constitucional como un ejercicio de consenso de toda la sociedad.

Ponente: **Abogado León Roldós Aguilera, Ex-vicepresidente de la República.**

10h30 Receso.

10h45 Debate.

15h00 Experiencias de descentralización y regionalización en América Latina, análisis comparativo.

Ponente: **Arquitecto Fernando Carrión, Consultor del Programa de Gestión Urbana.**

Comentarista: **Economista Gaílán Villavicencio Director del Centro de Estudios Regionales del Guayas (CERG).**

Moderador: **Consejero Provincial, Sr. Roberto Chedick.**

16h00 Debate.

17h00 Centralización y descentralización en el Estado: un reto histórico.

Ponente: **Doctor José Bolívar Castillo, Presidente Ejecutivo de la Fundación Loja.**

Comentarista: **Doctor César Coronel, Universidad Católica de Guayaquil.**

Moderador: **Consejero Provincial, Ing. Luis Sánchez.**

18h00 Debate.

Jueves 15

09h30 Mesa redonda: Propuestas de descentralización en el país.
Ponentes:

- **Soc. Diego Peña, Representante de AME.**

- **Doctor Fernando Maldonado, Coordinador General del Consorcio de Municipios Amazónicos.**

- **Doctor Ricardo Novoa Bejarano, Concejal de Guayaquil.**

- **Dr. Gustavo Larrea, Diputado de Pichincha.**

Moderador : **Consejero Provincial, Sr. Victor Manuel Quirota.**

11h30 Debate.

SEMINARIO: EL RETO DE LA DESCENTRALIZACION COMO BASE DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

DESCENTRALIZACION, UN TEMA BASICO EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Federico Pérez Intriago

1.- La Cuestión Estatal: Un Breve Diagnóstico

La evolución mundial contemporánea denota rasgos bien diferenciados de épocas precedentes. No hay duda que mucho de ese cambio obedece al fin de la guerra fría y a la definición de un nuevo orden internacional, cuyos rasgos fundamentales son:

- la desaparición del esquema bipolar, que da paso a la conformación de bloques geopolíticos
- acelerados cambios en la economía mundial como resultado del avance científico y tecnológico

El Ecuador no está ajeno a esta coyuntura y por lo tanto debe responder a las exigencias que se le plantean en lo político, en lo económico y en lo social.

La década de los 80, denominada hoy la "década perdida", ha acentuado las contradicciones de un modelo de desarrollo desigual, que ha deteriorado nuestra economía y ha promovido la inestabilidad social y política. Es en este contexto en el que se encuentran el Estado y sus instituciones.

El estilo de desarrollo adoptado por el país hasta los años 70 tuvo en el Estado su principal instrumento. Se caracterizó por una fuerte presencia en diversas áreas y principalmente en la economía, produciendo algunos problemas de carácter financiero: excesivo gasto público, deficiencia fiscal, asignación indiscriminada de los presupuestos, entre otros.

El financiamiento del Estado a partir de los 80 estuvo orientado a resolver varios de estos problemas, buscando racionalizar sus estructuras. El ajuste económico caracterizó a esta década.

Hoy, en los inicios de la década final del milenio, tenemos un Estado que en sus tres funciones no responde a las expectativas ciudadanas y que se presenta como una deteriorada capacidad de gestión que permita resolver los acuciantes problemas comunitarios, sin embargo, está obligado moral, política y legalmente a enfrentar los desafíos en el campo económico y en el campo político.

En lo político el Estado debe contener los niveles de empobrecimiento y revertir esta tendencia sobre la base de eficaz fortalecimiento institucional de la democracia como sistema de gobierno, que asegure los derechos sociales de la población, que asegure el bienestar ciudadano, que procese adecuadamente las demandas sociales y favorezca un nuevo pacto social que posibilite estos y otros objetivos.

El Estado que se busca debe ser el fruto de una Reforma, por la cual mejoraremos la calidad de nuestra actual democracia, comprometiendo la mayor participación social, creando mecanismos que distribuyan efectivamente el poder político, un Estado transparente que erradique la corrupción, modernice sus instituciones y promueva los mecanismos del consenso social.

2. La Reforma del Estado

La reforma del Estado debe tener como objetivo básico el fortalecimiento de la democracia a través del desarrollo institucional y la participación social. Esto implica que debemos ampliar nuestra visión y no limitar tal reforma a los problemas típicos de reducción del Estado, privatización de empresas, sino desarrollar un nuevo concepto de Estado, con una redefinición de sus funciones no sólo en la perspectiva de sanear las finanzas públicas, sino en el de articular al Estado a un modelo de desarrollo que contribuya efectivamente al progreso en el marco de un creciente sistema democrático.

La Reforma del Estado, por lo tanto, debería tener algunos elementos básicos, como por ejemplo:

- a) Objetivos claros que establezcan los logros que se buscan en la Reforma;
- b) Definición de los contenidos generales de la Reforma, a fin de tener una agenda específica; y,
- c) Una estrategia que indique el procedimiento para alcanzar la Reforma; por lo tanto, entenderla como producto de un consenso.

3. La Descentralización como parte de la Reforma del Estado

Es preciso recordar, previamente, que en el Ecuador se impuso un sistema de gobierno central que ha jerarquizado el poder y preserva la autoridad central, como consecuencia de dos factores históricos: el concepto central del poder traído por la corona española con la conquista y por la necesidad de mantener la unidad nacional en los inicios de la República y evitar la desintegración, el secesionismo por las rivalidades regionales y la ambición de poder de algunos caudillos. Comandaron esta histórica tarea ilustres guayaquileños como Rocafuerte, Roca, García Moreno y otros.

Efectivamente, el 13 de mayo de 1830, las Corporaciones y Padres de Familia de

Quito, resolvieron "constituir un Estado libre e independiente, con los pueblos comprendidos en el Distrito del Sur y los más que quieran incorporarse, mediante las relaciones de naturaleza y de recíproca conveniencia".¹

Con posterioridad, se reunirá la Asamblea Constituyente y en ella se presentará el problema del nombre que debía adoptar el nuevo país, habiéndose decidido el de Ecuador en lugar del de Quito, para superar la resistencia que tal nombre generaba entre los representantes guayaquileños y cuencanos. Por lo tanto, en aras de la unidad nacional se resolvió llamar al nuevo Estado, Ecuador.

El país se formó desde su nacimiento con una marcada tendencia regional. La sierra centro-norte que tuvo su eje en Quito, la sierra sur nucleada por Cuenca y la cuenca del Río Guayas tenía su centro en Guayaquil. Estas regiones mantenían muy precarias relaciones entre sí y no existían elementos articuladores que generaran niveles de interdependencia.

El inicio de la República no significó el establecimiento de un Estado Nacional. El Ecuador se funda sobre la base de formaciones regionales relacionadas entre sí por la existencia de un Estado Central débil.

La discusión sobre el centralismo y la descentralización tiene antecedentes en nuestro país no sólo cuando se constituyó la República, sino en la época colonial; una de las motivaciones que impulsaba a los libertadores era la lucha contra el poder absolutista y central de la Corona, que concentraba todo su poder en la metrópoli.

Con el advenimiento de la República y el Estado de derecho, las colectividades han buscado permanentemente alcanzar una mayor participación, luchando por la flexibilización de las estructuras estatales, aproximándolo a la sociedad, con el propósito de aumentar su capacidad de gestión, liberarlo de actividades alejadas de su naturaleza, etc.

La idea de la descentralización tiene una diversidad de interpretaciones y de usos, tales como: planificación, doctrina constitucional, herramienta administrativa, etc., lo que ha provocado problemas de precisión conceptual.

Según el doctor Carlos Rodríguez, en su artículo aparecido en **Léxico Político Ecuatoriano**, la descentralización "es un proceso social, cultural y políticamente concertado, destinado a lograr la equidad del bienestar físico y social de la población, mediante una consciente y efectiva distribución y redistribución del poder y de recursos entre los diversos órganos del Estado y la Comunidad, a fin de liberar, fortalecer y potenciar las capacidades de ésta, y su participación, como condición indispensable para perfeccionar la democracia, en el marco de la unidad estructural del Estado".²

¹ Citado por Enrique Ayala Mora, en Resumen de Historia del Ecuador, Biblioteca General de Cultura, pág. 67.

² Léxico Político Ecuatoriano, ILDIS, mayo/94, pág. 133.

El punto fundamental de la descentralización es un elemento político, esto es la **cesión de poder y recursos** del gobierno central a unidades regionales autónomas.

La descentralización debe ser conceptuada como un objetivo nacional, que trasciende y rebasa la temporalidad de un gobierno y por lo tanto debe inscribirse como una parte fundamental de la Reforma del Estado.

El concepto sobre descentralización es amplio; pero diferente de algunos otros que se los utiliza como sinónimos, que hacen referencia a ciertos arreglos institucionales tales como: desconcentración, delegación, traspaso.

La desconcentración promueve la asignación de funciones estatales a oficinas dependientes del gobierno en las localidades.

Este modelo ha sido impulsado en nuestro país sin resultados positivos, pues es una expresión administrativa del poder central, quien tiene la decisión final.

La delegación es la asignación de ciertas responsabilidades en agencias para-estatales y otras instituciones semi-autónomas del gobierno. Como todos hemos experimentado, estas delegaciones no han asegurado la ruptura de lo central, más bien parece que lo han reafirmado.

En el traspaso de responsabilidades, las tareas las ejecuta una entidad que está sometida sin autonomía a las decisiones centrales; por lo tanto, reforzando el poder del gobierno central antes que el de la entidad delegada.

Es común, también, asociar la descentralización con la forma de organizar el Estado. Así, la organización federal no garantiza necesariamente la descentralización, como ha ocurrido con el Estado argentino o el mejicano, que se han mostrado más centralistas que los Estados unitarios como los de Colombia o Chile. Así mismo, la división de un Estado en regiones autónomas no ha sido suficiente para que la descentralización se cumpla. Tampoco la promulgación de leyes y normas administrativas cumplen ese objetivo.

El reto de la descentralización se fundamenta en la voluntad política que pueda la sociedad expresar e impulsar.

La descentralización requiere de capacidades institucionales que puedan administrar las tareas que se le asignen. Hoy en el país no tenemos en todos los sectores esa capacidad. Por lo tanto, debemos fortalecer y favorecer tales capacidades en los gobiernos municipales y órganos seccionales autónomos.

Un primer paso en este sentido es el de analizar el papel y las funciones de algunos órganos de poder como: las gobernaciones, los organismos de desarrollo regional, los propios Consejos Provinciales, a fin de resolver sobre su existencia, fusión o robustecimiento con miras a la simplificación de funciones, que evite las superposiciones, incongruencias y la absoluta descoordinación actualmente existente.

Un segundo paso es el de la necesidad de redefinir el papel y función de cada uno de los niveles de gobierno.

En cuanto a la competencia de los distintos niveles del poder, ésta debe estar relacionada con los recursos que demanda el cumplimiento de sus obligaciones. No puede haber descentralización sin la transferencia de fondos y recursos que la hagan funcional.

El traspaso de competencias debe producirse en aquellos campos y materias que generen ingresos propios para cada nivel de gobierno.

Las instancias de gestión deben contar con plena capacidad de planificación, de presupuesto y de recursos humanos. Así, en términos generales, la administración central tiene bajo su responsabilidad lo normativo y descentraliza los procesos.

La descentralización de los procesos conlleva a que los otros niveles del poder tengan atribuciones para elaborar y ejecutar en el marco normativo del gobierno central, sus planes y presupuestos institucionales.

Los criterios para la asignación de responsabilidades en una estructura descentralizada, deben responder al concepto de ventajas comparativas, lo que demanda un gobierno local efectivo y un gobierno central efectivo, en la órbita de sus propias competencias.

4. Un Modelo Fiscal y Financiero para la Descentralización

La cesión de competencias administrativas y de servicios del gobierno central a los otros niveles de gestión, puede operar en la medida en que éstos dispongan de los instrumentos fiscales y financieros que permitan su ejercicio. La descentralización demanda que el gasto público se traslade a los otros niveles de gestión seccional, pero tal transferencia debe estar encuadrada en parámetros de disciplina fiscal que mantenga los equilibrios macroeconómicos que el país requiere.

Sobre la base del actual sistema tributario ecuatoriano se puede proponer el siguiente esquema fiscal:

- a) Sólo el Congreso puede crear tributos.
- b) El impuesto a la renta es nacional, pero se reparte proporcionalmente entre la zona geográfica que lo produce y el gobierno central.
- c) Con la parte proporcional del impuesto a la renta que le corresponde al gobierno central, más todos los otros impuestos directos e indirectos, se constituiría un fondo de reasignación para las provincias con menor capacidad tributaria.
- d) El impuesto al IVA del lugar donde se produce la transacción formal del consumo.
- e) Seguirán siendo rentas locales, municipales o provinciales los impuestos prediales y los otros consignados en la Ley de Régimen Municipal y Provincial o sus jurisdicciones.
- f) Toda transferencia de facultades del gobierno central debe conllevar la trans-

ferencia de los recursos presupuestarios que ésta demande.

5. Bases Legales para el Proceso de Descentralización

La descentralización debe estar contenida en una norma constitucional, en la que se insista que el Ecuador es un país unitario, pero descentralizado.

Sobre esta base constitucional, se debe crear mediante Ley, las nuevas atribuciones que los gobiernos seccionales (Municipios y Consejos Provinciales) tendrán como consecuencia de la descentralización. Así mismo, debe precisarse en este instrumento jurídico, la desconcentración de tareas que el gobierno central transfiera a las dependencias del régimen seccional autónomo.

En cuanto a los mecanismos de control de gasto, autorizaciones exigidas por la Ley de Contratación Pública, la Contraloría y la Procuraduría Generales del Estado, abrirán sus oficinas como unidades de apoyo y facultad decisoria en los organismos seccionales autónomos. Por lo tanto no se requerirá que las máximas autoridades de estas instituciones emitan tales informes.

Se debe dictar un nuevo régimen jurídico administrativo y en él definirse nuevas tareas.

En materia de administración de justicia, se debe fortalecer a los distritos judiciales incrementando sus presupuestos para ampliar el número de juzgados y jueces y así descongestionar el servicio de justicia en todo el país.

La Función Jurisdiccional debe vincularse al proceso de descentralización y desconcentración, procurando una profunda reforma administrativa en la que se garantice su independencia y la carrera judicial como medio de profesionalización de los funcionarios judiciales.

La Ley de Modernización del Estado, actualmente vigente, es un instrumento legal que resulta insuficiente para afrontar los requerimientos de la Reforma estatal, por ello el Congreso Nacional debe brindar su esfuerzo legislativo para crear la infraestructura legal que este proyecto demanda.

6. Objetivos de la Descentralización

El Estado Ecuatoriano, en opinión del H. Consejo Provincial de Pichincha, debe buscar en la descentralización los siguientes objetivos:

- a) Fortalecimiento del sistema democrático;
- b) Robustecimiento de la unidad nacional;
- c) Rescate de la autoridad pública;
- d) Impulsar el desarrollo nacional integral y equilibrado; y,
- e) Optimizar la gestión pública y los servicios estatales.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL COMO UN EJERCICIO DE CONSENSO DE TODA LA SOCIEDAD

León Roldós Aguilera

Realmente el tema de la descentralización y el de la desconcentración deben ir de la mano; realmente no es posible separar el uno del otro, aún cuando se encuentran evidentes elementos diferenciales en el concepto absoluto, pero ahí está, ahí están y ahí avanzan.

El encargo que tengo es de tocar el tema de la descentralización dentro de un ejercicio constitucional y si es el ejercicio constitucional pues tenemos que ver las partes referentes a lo que realmente podamos nosotros entender que es materia constitucional, en la descentralización y en la desconcentración.

Mi gran amigo Federico Pérez nos ha hablado del tema pero involucrado en términos globales; es decir, yo diría que ha mencionado elementos constitucionales, elementos legales, y me atrevería a decir que lo más mencionado por él es el comportamiento real de quienes en las circunstancias están frente a entidades públicas. Yo creo que de eso estamos hablando, nada más que de unas reformas constitucionales y yo voy a hacer un esfuerzo por incluirme en el tema de la Reforma Constitucional; ahí es donde me quiero centrar.

Partamos de un supuesto: el Ecuador debe seguir siendo un Estado unitario o un Estado federal. El federalismo es una suma de Estados. Pero esto es un tema que realmente creo que nadie debería atreverse a votar por dos tercios de los integrantes de un Congreso sin una consulta popular. Creo que ése es un tema de consulta popular, evidentemente más importante que todas las preguntas que se formularon en la última consulta popular y que más allá de que haya sido una consulta que se manipuló, desde la posibilidad fallida de hacerla hasta la forma de la publicidad del CICE, evidentemente también podía haber originado una respuesta negativa de crítica y de censura al gobierno, que materia hay de sobra; sin embargo como todo es una censura, resultó una censura pero a la estructura política del país, a los partidos políticos, al Congreso Nacional, esto es evidente. Ahora, el problema está en ¿se quedó en un ejercicio o no se quedó en un ejercicio? Mi impresión es que se quedó en un ejercicio, cuando públicamente hay diputados de este país que siguen hablando de partidas presupuestarias del gobierno y opuesto al gobierno. Yo le decía ayer al Ministro de Finanzas y lo voy a decir en un artículo que será publicado en la revista Vistazo, que yo creía que el primero que tiene que poner el ejemplo es el gobierno, que los diputados ya no deben hablar de conseguir partidas para tal cosa, porque justamente no podría entenderse que una respuesta tan masiva del manejo de las asignaciones provinciales famosas tres a uno fue solamente para los diputados que están en la línea del gobierno. Entonces no podría entenderse eso sí la palabra partido y la palabra asignación debería quitarse del léxico de los

legisladores, pero eso es tremendamente difícil que suceda, como aquello de que también por lógica y sobre todo por la mala experiencia, no siendo constitucional que el presupuesto se apruebe por sectores globales y no por partidas, por qué, porque también lo decimos nosotros que tiene lógica frente a la grosera manipulación, pero grosera manipulación de los legisladores de la partida.

Dentro de las anécdotas últimas que estoy viviendo en un proceso de reforma de la Universidad de Guayaquil, en la elección de los nuevos dignatarios el diputado Antonio Andrade Fajardo, por escrito, hace conocer a la comunidad que ha ordenado al Ministro de Finanzas que para 1995, disminuya a 3000 millones de sucres la partida de la provincia de Los Ríos, porque como diputado tengo derecho a decidir sobre las partidas, y transferirlas a la Universidad de Guayaquil. Eso está en comunicación de 30 de agosto, dos días después de la consulta popular.

Ahora, lógicamente hace salvedad, aspiro a que el Ministro de Finanzas haga caso a esta instrucción. Como el Ministro de Finanzas no va a hacer caso a la instrucción, él ya sirvió a sus posibles electores de la Universidad de Guayaquil mediante esa orden, aunque sea desacatada la orden.

Este es el folklorismo con que se maneja el tema. Y entonces dos buenas intenciones del pueblo ecuatoriano, sobre todo el manejo de los recursos de las partidas por parte de la Comisión de Presupuesto, se van a quedar en el papel, porque van a manipularse justamente por quienes promovieron esa respuesta, que en ese caso fue aplastante, tres a uno. Ahora, dentro de esa misma línea de pensamiento, nosotros preguntémosnos, por quiénes se pregunta el federalismo en el país, porque sencillamente también puede llevar a una conmoción social, porque en este país hay centralismo y regionalismo, existen, evidentemente existen.

De alguna manera el centralismo se manifiesta en una captación de la capacidad de decisión todo sobre Quito, eso es evidente y regionalmente, en transferencias a ciertos polos o espacios en Guayaquil, en Cuenca, y en este momento hay una controversia fuerte, una enemistad diría yo, entre Chimborazo y Tungurahua: cuál de las dos ciudades, Ambato o Riobamba pasa a ser el eje del centro del país; es decir son hechos reales que se viven.

Algún rato se pensó: al país lo sectorizamos de este a oeste, región uno, Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Napo y Sucumbíos sería ahora, pero es que se le da su papel por qué, porque un poco se va contra una realidad histórica y geográfica del país. La actual SENDA de alguna manera otra vez tomó el tema, eso nunca se dará como un comportamiento de admitir estas regiones, esto nunca se dará en el futuro, nunca, lo que sí es posible darse es que la planificación y la ejecución de obras lleven a esta vinculación horizontal en el país, esto sí es posible darse, pero no como un concepto de regiones paralelas del Ecuador, eso es bien difícil que se dé, porque hay toda una secuela de elementos históricos y de reivindicaciones. Yo creo que nadie va a discutir aquí que Esmeraldas es mucho más vinculada a Quito que a Guayaquil, por hablar de las ciudades que han vivido históricamente, pero cuando se toca el tema de La Concordia de La Unión, ahí sí a palos digamos, perdónenme que seamos realistas, no estoy ahora discutiendo quién tiene la razón, cuando se tocan estos temas, surge la aflicción, y eso es una realidad que la hemos vivido. El norte de

Manabí es más cercano a la Sierra, a Quito, el centro y el sur más cercanos a Guayaquil. A veces hay circunstancias que uno no se explica por las conexiones, si admitimos que de alguna manera Azuay frente a Guayaquil y Quito tiene un nivel de concentración diferente, menor de cierta forma; para lo que es sector público la vinculación es Quito, pero para lo que son otras actividades la vinculación es Guayaquil; históricamente antes de eso había una vinculación Manabí Azuay impresionante, aún antes de esto en décadas pasadas, es decir hay procesos históricos que se han venido dando, evidentemente que se han dado. Esto a qué conclusión me lleva. Yo estoy por el Estado unitario, no estoy por el federalismo, yo creo que la razón no es la que el doctor Barragán dice en un artículo el día de ayer. Cada Estado sería muy pequeño, no, yo no creo que esa sea la razón, digamos más pequeños los de Suiza, y mejor funciona como Estado federal. Yo creo que en este país hay vinculaciones reales, más aún el grupo político.

Cuál fue la plaza fuerte realmente de Velasco Ibarra, fue Guayaquil, porque en Quito ganaba pero evidentemente le daba lo más grande siempre Guayaquil, y Velasco era quiteño. Guevara Moreno, Bucaram, Roldós, tuvo fuerza allá Jaime Roldós, y una fuerza importante sustentada en el CFP, pero la que alcanzó con dinamia propia fundamentalmente fue acá, con dinamia propia; entonces es un hecho real que se vive en este país.

Entonces, por favor, intentar entrar a una contradicción federalista creo que sería absolutamente negativo, lo que tenemos es que cambiar el comportamiento y lógicamente con las modificaciones legales que sean pertinentes.

¿En el Ecuador existen o no realmente regímenes seccionales? Me atrevería a decir que no, aunque se elijan Prefectos, Alcaldes, presidentes de Concejos, concejales y consejeros, no, por qué no, por la sencilla razón de que todo depende del gobierno central, si no está la máscara de oxígeno ahí muere, y por gobierno central me refiero a organismos centralizados como el Banco del Estado, pero que de alguna manera la mayoría aplastante la da siempre el Ejecutivo. Yo soy miembro del Directorio del Banco del Estado. He recogido las observaciones de Federico Pérez y voy a averiguar los casos puntuales. Yo represento a las centrales sindicales en el Directorio del Banco del Estado, pero evidentemente, lo que lleva el Ejecutivo allá quiere decir una fuerza muy importante en el Banco del Estado, entonces eso es un hecho también real, evidente, real.

¿Entonces qué sucede? Hablaba Federico Pérez de las ordenanzas. Realmente las ordenanzas de trascendencia, salvo aquellas de maquillaje requieren consentimiento del Ministerio de Finanzas y requieren consentimiento del Ministerio de Gobierno, eso es lo importante, requieren consentimiento. Las otras, las de poner nombrecitos a una plaza, esas funcionan sin necesidad de consentimiento.

Aquí traemos un poco de temas, qué es lo importante y qué es lo no importante. Chiste viejo del señor que dice en mi casa mando yo, lo importante lo trato yo y lo trivial mi mujer; ¿qué es lo importante? bueno, dice, primero la calificación de lo importante de los trimestres la dejé a mi mujer, porque a ella tengo que darle algún derecho, bueno, ¿y qué quedó como importante? mire, el problema de Haití, el problema de Cuba, el problema de las relaciones internacionales, la cumbre de Miami,

eso es importante, en eso mi mujer no se mete; ahora, en qué casa vivimos, dónde estudian los chicos, cómo distribuimos el dinero, eso lo maneja mi mujer, eso no es importante. Entonces, en la práctica acá caemos que todo lo que sería el eje de una verdadera limitación seccional tiene que ir con el visto bueno del Ministerio de Finanzas o del Ministerio de Gobierno, en unos casos lo dos, punto aparte, lo demás es cuento, sí, pero es la capacidad de negociación con los ministerios.

Luego cuál es el ámbito de aplicación, ahí tenemos otro problema. Perdónenme que estoy en el Consejo Provincial, pero si hay un organismo seccional que es tema libre, es el Consejo Provincial en el Ecuador, desde que se lo estableció, a partir de la segunda mitad de la década de los cuarenta, tema libre absoluto, depende quién esté sentado ahí en un Consejo Provincial, tema libre. El año 1966-67, en la Asamblea Constituyente, se modificó la Constitución, se le dio una participación si no me equivoco del 10% del impuesto a la renta a los Consejos Provinciales, y entonces digo, allá lo van a hacer tema libre porque ya les van fondos; siguió siendo tema libre con más fondos, nada más que eso, y hasta ahora. Yo escuchaba a Federico Pérez decir la banda de músicos, la banda que se vaya a la Casa de la Cultura, otros dirían los cajeteros que se vayan al Ministerio de Obras Públicas, si el problema es cuando hicieron la banda de músicos, Arízaga, mi gran amigo personal, Patricio Romero, digamos no dijo yo no tengo que hacerlo porque no es mi competencia, no, no, no, no dijo eso porque entonces para qué lo hacía pues, entonces cuando se metieron a temas viales o de educación no dijeron esto corresponde al tema vial, otros corresponden al tema de educación, diferente al caso de los Concejos municipales porque por la Ley de Educación y Cultura, hay hasta un fuerte, antes el 15% del presupuesto de los Concejos municipales tenía que ser para educación y cultura, luego que se vino modificando el sistema y trasladando educación y cultura al gobierno central, en la vieja Ley de Régimen Municipal, esa es la diferencia, por eso los municipios hicieron todo un montaje, acá hay difuso, acá es hacer todo, es tema libre, depende de quién está en el Consejo Provincial para que sea tema libre, de alguna manera vía manual orgánico, vía prelación. Esto se ha venido corrigiendo sobre todo en los años 80 y lo que va del tiempo, pero lo demás sigue siendo tema libre, y aquí viene una discusión que sería muy importante, hay que darle atribuciones casi de una gobernación y de un Consejo Legislativo Federal, aunque no dice Federico eso es lo que yo quiero, federalismo. Habría que darles a los Consejos Provinciales o habría que suprimir los Consejos Provinciales.

Por favor tomemos muy en serio esto de aquí, puede que suprimirse yo diría. Para comenzar toquemos los regímenes que actualmente están pero ese tema yo sí lo sometería a una consulta. ¿Por qué? Porque no cabe y no lo va a hacer ningún gobierno, ahí estará con su propia gente, su propia estructura, no lo va a hacer ningún gobierno, el entregarle los fondos a un Consejo Provincial cuya fuente de elección es diferente de la propia estructura gubernamental; entregarle, es decir tenga esto para que usted lo administre y yo no meto la mano, entonces para qué el gobierno, para qué el gobierno, y lo chistoso es que muchos que están en la línea de descentralización votaron la Ley de Presupuesto, la ley más centralista que existe, la ley más concentradora que existe en el poder del CONADE y el Ministerio de Finanzas, y ahora el pueblo ecuatoriano votó, el pueblo ecuatoriano, que solamente por sectores de gasto se apruebe el presupuesto, es decir ahorita el Ministro de Finanzas, un verdadero Napoleón, un Napoleón de fines del siglo XX, entonces con

esa fuerza se ve que hay un discurso vacío de todos los que hablan mucho de descentralización y desconcentración y en la práctica fortalecen estos elementos.

Algún rato yo le decía a Alberto Dahik, oye, el CONADE siempre ha sido criticado, hasta se lo quiere suprimir; le decía a Alberto pero lo puedes poner mucho más grande; no, dice, es que ahora hemos establecido una unidad dentro del CONADE, que eso está para adentro, lo que el problema es que en un país no se puede legislar más allá de las capacidades o de las competencias para un segmento humano que un rato determinado tenga un cargo, porque entonces cada vez que cambia la estructura tendríamos nosotros que pensar qué segmento humano va al cargo, si lo achicamos, o lo agrandamos, el problema es muy simple, el que está en el poder quiere concentrar su capacidad de decisión. Ahora ustedes me pueden decir entonces Roldós está planteando que los presupuestos sean libres, bueno, yo les digo sinceramente, ahí es un problema de mecanismos, yo he vetado cuando he estado en el CONADE decenas de presupuestos, porque el Consejo del Yamor, me acuerdo clarito, tenía mil necesidades pero el presupuesto había resuelto comprar un auto, no una camioneta, un auto, no un Mercedes Benz, pero era un auto, no quisiera calumniar, que se llevaba la mitad del presupuesto, porque el presidente del Concejo tiene que tener imagen, porque cuando el presidente del Concejo también tiene que tener imagen se va a la punta de un cuerno el presupuesto.

Lamentablemente, muchas veces la desconcentración de esta naturaleza ha sido elemento negativo; decía Federico que solamente puede poner tasas y contribuciones especiales y limitadas al Consejo Provincial, igual al Concejo Municipal; bueno, yo le quisiera decir que no en este momento suena interesante, del ingeniero Febres Cordero dentro de su conflicto con la Cemento Nacional, ya casi arraigado cuando la cabeza del presidente de la Cemento se la llevaron en bandeja, el señor Romoleroux, y luego ahí ya tenemos otro entorno para el hogar ya se la llevaron al nuevo directivo de la Cemento lo visitaron llevándole la cabeza en bandeja, ahora no sé cómo quedará compuesta. Qué dice la Constitución, la Ley fundamental del país. Les ruego escuchar las palabras, como dice el artículo 53, sólo se pueden establecer, modificar o extinguir tributos por actos legislativos de órgano competente, no se dictarán leyes tributarias con efectos retroactivos en perjuicio de los contribuyentes.

Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la Ley. ¿Cuál es la interpretación de Febres Cordero? Yo puedo crear tributos y revestirle a la Cemento de impuestos, esto es un impuesto, por qué, porque en ninguna parte dice la Constitución que sólo el Congreso puede fijar este impuesto, realmente no lo dice, lo dice dentro de la facultad del Congreso de crear tributos, pero no dice que sólo ellos pueden crear tributos, dice sólo ellos, no lo dice, podemos analizar el articulado constitucional, no lo dice, y Febres Cordero se coge de eso, y si esto no es tasa por qué, porque estamos hablando de dos incisos diferentes, les pongo a los estudiosos este tema de reflexión, porque yo personalmente creo que sería una barbaridad que puedan los Consejos Provinciales y los Concejos Municipales dar leyes, pero el órgano legislativo de los Consejos Provinciales, Municipales, existe, se llama Consejo Provincial, Concejo municipal, ahí está pues el órgano legislativo, entonces posiblemente los que redactaron el artículo 53, para hacerlo pomposo no pusieron sólo se puede crear impuestos y tributos por Ley del Congreso, no dice; sí se

establece cómo el Congreso a la final dicta leyes tributarias pero no dice que los otros no las pueden dictar, dice: por órgano legislativo competente, entonces, qué entre comillas faltaría, que la Ley de Régimen Municipal y la Ley de Régimen Provincial establezcan la facultad de establecer leyes, porque tampoco se trata de que la Constitución sin la Ley complementaria puede permitir pero entre comillas, aquí está la base constitucional, o sea la debilidad de la propuesta de Febres Cordero, es que debería decir, bueno, entonces okay, puede poner ley el Concejo Municipal entonces usted no llame tasa a lo que es tasa, usted llámela Ley.

En segundo lugar, en dónde la Ley de Régimen Municipal establece el mecanismo, porque aquí dice que de acuerdo con el órgano, porque esto es de acuerdo con la Ley, entonces en dónde está el mecanismo para que pueda poner así, teóricamente con una reforma de la Ley de Régimen Municipal y una de Régimen Provincial podría darse el caso, teóricamente, no se va a dar conceptualmente, sería un error, lo que sí creo es que debe establecerse es una posibilidad de que realmente haya una autonomía en la fijación de tasas y de contribución mensual, eso sí creo que tiene que establecerse, con el concepto contemporáneo de lo que es tasa, qué es costo de servicios, no es contra prestación individual, es costo de servicios, eso es tasa, en cualquier tratado tributario contemporáneo eso es tasa, entonces es importante que no se refuerce. Y qué sociedad autónoma, para ello qué necesitaríamos, necesitaríamos que el Tribunal de Garantías Constitucionales o el órgano de decisión constitucional en el país funcionen en forma adecuada, porque si le quitamos al Ministerio de Finanzas y al Ministerio de Gobierno la posibilidad de tener que aprobar la ordenanza, en cambio deberíamos tener vigente la posibilidad de que el Tribunal de Garantías Constitucionales, si la ordenanza está contra la Constitución, contra la Ley, pare la ordenanza, suspenda la vigencia de la ordenanza.

Eso es un problema vinculado ya con el control constitucional, no es un problema que debería vincularse con el Ministerio de Finanzas o el Ministerio de Gobierno, por qué, porque inclusive hay un problema, cuando se plantee, yo lo vivo en la Universidad, yo soy abogado del CONUEP en algunos casos. Cada vez que se plantea con alguna efectividad algo, simplemente se ve una sonrisa del Ministro de Finanzas, porque dice ah, entonces les quito las partidas globales, es decir toda creatividad conlleva una disminución de las partidas globales, entonces tampoco la creatividad es para perder las partidas globales y no para incrementar la capacidad de inversión de una entidad seccional, entonces esta es lamentablemente en toda cosa que va por esa línea, está pensándose, por dónde corto lo que estoy incrementando acá, o lo que estoy permitiendo que se incremente, yo creo que esto sí debe ser materia constitucional, debe incorporarse a la Constitución el tema régimen seccional dependiente, donde las Gobernaciones de provincia lamentablemente al igual que el Tribunal de Garantías en ciertas épocas no pasan de ser una vulgar Comisaría de policía, salvo que el Gobernador tenga la posibilidad, que por ejemplo no la tiene el actual, de llamar por teléfono al Presidente de la República y hablar cuando quiera. Estoy exactamente en el otro lado del señor Nebot, el señor Nebot era el Presidente chiquito de la provincia del Guayas; qué subsecretario, qué ministro se atrevía a llevarle la contra, se iba a su casa. ¿Por qué? Porque tenía todo el patrocinio del Presidente de la República. Pero si el Gobernador no tiene ese patrocinio, lo que decía Federico, es para poner bandas, para arreglar problemas de

comisaría, y simplemente es una comisaría de segundo piso y ni siquiera puede sacar los comisarios. Duarte les ha pedido la renuncia a algunos comisarios, pero parece que tienen apoyo del Ministerio de Gobierno, y ahí se quedó, ni siquiera a los comisarios pueden sacarles, simplemente no existe esa posibilidad. Entonces yo creo que el problema es grave, pero es necesario que la Función Ejecutiva sí tenga una persona a quien hay que jerarquizarla dentro de las provincias, porque si no la concentración es absoluta.

Yo tengo una experiencia muy negativa de las Subsecretarías, de las Direcciones y delegaciones, yo diría que fuera de la Superintendencia de Compañías en Guayaquil, que tiene un relativo espacio de autonomía, no conozco una sola entidad, una sola entidad en que hayan servido de algo las divisiones regionales, o las Intendencias, o las dependencias del Ministerio peor, son un informe más, terrible, digamos, ni siquiera es un solo buzón, es un informe más, es una traba más. La gente ruega porque ya en términos pragmáticos no se cree, porque lo demás es el show de crear un nivel administrativo pero es una traba más, definitivamente es un informe más, es un cuestionamiento más, pero aquello como debería inventarse, dándole, poniéndole ahí funcionarios confiables con poder de decisión confiable, eso es fundamental; es decir, yo estoy porque exista una capacidad de decisión, pero con capacidad importante de decidir realmente y no como mero trámite y en esta línea uno de los elementos que jugaba era el no despacho de un petitorio al sector público en quince días laborables, debía entenderse como resolución favorable; sin embargo al Estado de acuerdo con la propia Ley de Modernización y su régimen orgánico de la Función Ejecutiva le ponen noventa días con lo cual se fue eso a la punta de un cuerno. ¿Por qué se fue eso a la punta de un cuerno? Porque evidentemente ahí está justamente el espacio de mayor concentración, porque no sólo es para la constitución ejecutiva sino en aquellos organismos descentralizados cuya mayoría de directores están integrados por miembros de la Función Ejecutiva. Yo creo que ese Estatuto Orgánico es ilegal.

¿Por qué es ilegal? Porque la Ley de Modernización dice que los quince días son, salvo que otra ley establezca otro plazo o término, y un estatuto no puede modificar ese plazo o término. El Ejecutivo lo que defiende es que dice: Ah, no, es que ley no es el concepto formal de ley del Congreso, sino ley es el concepto material en que entran todas las formas de ordenanzas, reglamentos, etc., pero bajo esa forma simplemente pues es un mecanismo de violar la normatividad.

Para concluir, yo creo que debemos mantener la idea y la práctica de un país unitario, que tiene que haber una capacidad de delegación, secretarías regionales, pero con decisión. Si no hay capacidad de decisión simplemente que no se establezcan, es una traba más. Tiene que pensarse seriamente el rol de algunos organismos.

Yo creo que el rol de la Municipalidades sí está definido en la Ley y que lamentablemente encima de ellos se viene el Ejecutivo, porque muchas veces prefiere no tomar en cuenta a la entidad municipal. Se viene encima de la entidad municipal en Quito con el Distrito Metropolitano, teóricamente sólo se podrían hacer cosas con autorización de la municipalidad; no sé qué irá a pasar. Pero fuera de eso en Guayaquil, y en todo el resto del país el ejecutivo hace sus obras y sí se le ve tomar en cuenta a la Municipalidad.

Tiene que definirse el rol de los Consejos Provinciales. Es fundamental. ¿Para qué? Para que no sea un tema libre abusado por muchos, más allá de que acá puede haber buenas intenciones en algunos Consejos Provinciales. Debe definirse también y aquí estaba dejando de lado el término de la Función Judicial, digamos, lo peor que en la práctica ha sucedido con el establecimiento del recurso de casación y la supresión de la tercera instancia, que supuestamente era para que vengan pocos casos, solamente en aquello en que había contradicción de derecho, a la Corte Suprema. La práctica real del recurso de casación y del recurso de hecho, todas las causas vienen acá; hay ocho mil causas en la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Suprema, es lo peor que puede pasar, es lo más concentrador que se ha dado. El reto es duro, creo que hemos dado algunas ideas.

Agradezco profundamente a ILDIS y al Consejo Provincial y pienso que no es de una fácil definición. Creo que algunos elementos como estos de organismos regionales, creo que deben ser consultados al pueblo ecuatoriano y que debe evitarse, porque entiendo que hay una propuesta minoritaria dentro de la Comisión esta de Notables, pero que se va a acompañar como una propuesta el federalismo, creo que el federalismo incendiaría aquí en el Ecuador la contradicción del descentralismo, el federalismo nos afecta, es tremendamente pernicioso.

EXPERIENCIAS DE DESCENTRALIZACION Y REGIONALIZACION EN AMERICA LATINA: ANALISIS COMPARATIVO

Fernando Carrión Mena

1. INTRODUCCION

1.1. El 10 de Agosto de 1992 ocurre un hecho inédito en la historia nacional: Sixto Durán Ballén, ex alcalde de Quito, asume la presidencia de la República; León Febres Cordero, ex Presidente Constitucional se convierte en alcalde de Guayaquil y Jamil Mahuad, ex-candidato presidencial, llega a la alcaldía de Quito. Pero llama aún más la atención, si se observa que en estas tres elecciones hubo una polarización evidente y que cada una de las autoridades proviene de tres partidos políticos distintos.

Pero también América Latina presenta el hecho político novedoso e interesante que algunos candidatos presidenciales surgen de administraciones municipales que las presidieron. Allí están algunos nombres: Andrés Pastrana de Bogotá en Colombia, Manuel Camacho Solís de Ciudad de México en México, Jaime Lerner de Curitiba en Brasil, Tabaré Vázquez de Montevideo en Uruguay, Ricardo Belmont de Lima en Perú, José Francisco Peña Gómez de Santo Domingo en República Dominicana y Rodrigo Paz de Quito en Ecuador.

¿Por qué los alcaldes se transforman en candidatos presidenciales? Obviamente porque hay un mayor peso de las ciudades en la política de la hora actual de América Latina: sobre el 70% de su población es urbana y el número de electores es aún mayor. Pero lo más significativo tiene que ver con el cambio de dirección del sistema político en su conjunto, debido a que las crisis de las ideologías, del parlamentarismo y de los partidos políticos arrastra a sus actores centrales hacia roles distintos a los que tradicionalmente ocupaban.

Pero también a que las políticas de descentralización han revalorizado el rol de los municipios, apareciendo como los órganos estatales más directamente vinculados a la cotidianidad y más próximos a la sociedad civil. No se puede dejar de señalar que el ejercicio del poder local genera poco desgaste político, por el sentido que tiene la obra física y porque las demandas fundamentales de la sociedad y los desencantos que la crisis trae, se dirigen hacia el poder central.

2. LA DESCENTRALIZACION.

El tema de la descentralización ocupa uno de los principales lugares dentro de la agenda de discusión de América Latina. Pero este debate no sólo ocurre en la región,

sino que también se difunde en lugares tan disímiles como África 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 opone. Sin embargo, cuando se profundiza respecto de sus contenidos, se corre el velo apariencial que los recubre: así como la democracia tiene distintas formas de entenderse, igual ocurre con la descentralización.

Más aun cuando en el país se observa una discusión recortada por los viejos temas del regionalismo y de un intento de descentralización demasiado pegada a la coyuntura que, incluso, están siendo retomadas para la reforma a la Constitución promovida por el Gobierno Nacional.

2.1. Las concepciones dominantes.

En otras palabras, la problemática de la descentralización es un campo de intereses diversos y conflictivos, inscrito dentro del movimiento contradictorio que vive la humanidad, que se expresa en los procesos de globalización y el incremento de la importancia que asume lo local.

Se puede encontrar dos posiciones respecto del tema, aunque de cada una de ellas surjan versiones diversas o que compartan aspectos comunes como, por ejemplo, la crítica al Estado o la búsqueda del desarrollo, pero cada una a su manera.

La primera concepción parte de una crítica a lo estatal, desde una perspectiva de participación de la "sociedad civil" a través de los llamados procesos de privatización, la ampliación del mercado y la maximización de la soberanía del consumidor. Es un mecanismo de difusión y generalización del mercado, que disgrega la demanda y los conflictos. El caso más claro es el de Chile en la segunda época de la dictadura de Pinochet.

La segunda concepción 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 la integración (no homogeneización) y participación de la población. El caso más desarrollado es el colombiano, que arranca con la Constitución aprobada en 1991.

2.2. La novedad y oportunidad del tema.

El tema de la descentralización no es nuevo en la región. Se lo retoma periódicamente bajo distintas denominaciones como, por ejemplo, la discusión que se produjo al momento de la constitución de los Estados nacionales, entre centralistas y federalistas -que, por cierto, aún no concluye-.

Posteriormente, en la década del sesenta, el privilegio que se pone en la **sociedad civil** a través del impulso a los llamados polos de desarrollo; o ahora con el peso que se le asigna al **Estado** a través de las privatizaciones; o la perspectiva **territorial** con base a la relocalización de las capitales (Argentina) y la creación de nuevas (Brasil).

La descentralización no siempre es "buena". Ha habido momentos en que la centralización ha sido progresista y buena, lo cual nos conduce a formular la propuesta de que la centralización como la descentralización no pueden ser vistas sino en su propio contexto histórico. Esto significa que deben ser concebidos 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. Además, porque siempre que se descentraliza hay también un movimiento centralizador.

Así como la centralización fue necesaria y progresista en algunos momentos de la historia, 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 iniquidades, margina y excluye; culturalmente es homogeneizadora 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 ruptura de la sustentabilidad.

De allí que en la actualidad se ha convertido en un lugar común plantear la necesidad de una reforma del Estado. No así, por lo pronto, las vías para lograrla, donde existe un arduo debate y discusión alrededor de ciertos temas centrales. Uno de ellos gira alrededor del movimiento centralización/descentralización del Estado y la sociedad.

Es frente a este Estado centralista, ineficiente y antidemocrático, que surge la necesidad de la descentralización. La multiplicación de competencias en distintos órganos del Estado, el control minoritario de la tecnología, la reducción de los mercados por la vía de la demanda y de los ámbitos territoriales que definen, van contra su propia esencia.

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.

3. LA DESCENTRALIZACION EN AMERICA LATINA

3.1. Los regímenes políticos.

En América Latina, las formas de organización estatal -unitaria o federal- parecen no ser una variable que defina una "buena" descentralización. Si se hace una eva-

luación rápida de cuál de los dos sistemas ha sido más eficiente y democrático en cuanto al 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 región³. Y mientras Argentina y Venezuela países federales- tienen un significativo nivel de centralización, Colombia y Chile -países unitarios- son ejemplos aleccionadores de descentralización. Brasil, país federal, mantiene y profundiza el proceso de fortalecimiento municipal. Ecuador, país unitario, continúa centralizándose y Perú, país unitario, involuciona luego de varios años de experiencias interesantes de descentralización.

En cambio el corte democracia/dictadura sí es importante, en tanto hay una tendencia a que las dictaduras sean centralistas, lo cual no significa que las democracias no lo sean, o que no haya las excepciones de rigor. Lo que sí se puede aseverar es que los procesos de redemocratización que vive la región, han arrastrado tras de sí al tema de la descentralización⁴.

3.2. Análisis comparativo de los casos.

En este proceso se puede percibir a través de un conjunto de reformas que en uno u otro sistema político se vienen aplicando y que se pueden sintetizar en los siguientes:

- 1. Reformas legales.-** Los países de América Latina que se plantean la descentralización, han debido producir 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) y Perú (1979) la contemplan. Sin embargo, ello no ha sido suficiente, por lo cual además han requerido de leyes específicas adicionales, para impulsar algunas propuestas concretas. En el caso ecuatoriano daría la impresión que es más urgente una Ley de Descentralización que una Reforma Constitucional, incluso como forma de iniciar un proceso.

- 2. Uniformismo.-** Partiendo del hecho de que la realidad local es heterogénea y de

³ Basta señalar el ejemplo de lo que sucede en la zona sur del país, o el esquema altamente presidencialista que lo caracteriza incluso a la hora de la sucesión presidencial o de su relación con los Estados y el Parlamento.

⁴ En el caso de Ecuador se tiene que: 1. Con el proceso de redemocratización se incrementan los presupuestos seccionales, con lo cual la democracia tiende a difundirse en el conjunto del territorio nacional. 2. Con la crisis económica hay una disminución relativa de los ingresos seccionales que tiende a profundizarse hasta la actualidad. En 1985 el conjunto del régimen seccional representa el 11.4%, aportando los municipios el 8.6% del total del ingreso público y los consejos provinciales el 2.8%. En la actualidad la participación de los gobiernos locales no supera un dígito. Con estas cifras se puede concluir que ha habido un proceso de centralización de los beneficios del ajuste y una descentralización temporal de los conflictos a nivel local. Sin embargo, esta temporalidad está llegando a su límite porque las propuestas de ajuste han traído un empobrecimiento de las ciudades, tanto de sus habitantes como de las instituciones que la gobiernan, al grado de que se está produciendo una pérdida de su capacidad de respuesta y, lo que es más grave, de gestión.

que es factible regularla mediante un mismo instrumento jurídico, se busca vencer la legislación uniformista reconociendo la diversidad, mas no la exclusividad, dentro de la unidad existente y dejar una amplia flexibilidad de organización. En estos momentos el uniformismo es casi tan perjudicial como el centralismo, por lo que las propuestas consagran el principio de la diversidad de regímenes descentralizados.

En unos poniendo más énfasis en ciertos órganos estatales o en otros con mayor profundización. Brasil, por ejemplo, lo hace mediante la delegación a los Estados de la capacidad de crear municipios y regiones metropolitanas. Venezuela define nacionalmente las características municipales según criterios de población, desarrollo económico y localización geográfica. En Ecuador se instaura el régimen especial con la aprobación de la Ley de Distrito Metropolitano para aquellos municipios que superen el millón de habitantes.

3. **Intermediación.**- En todos los países se define un nivel intermedio de gobierno que, en el caso ecuatoriano, debería constituirse, porque los Consejos Provinciales, en realidad no lo son⁵. En Chile se trabaja con las Intendencias (luego de "devaluar" las gobernaciones provinciales), en Colombia con las Gobernaciones y en los países federales con los Estados. 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 especiales.
4. **Competencias.**- Se observa una tendencia al incremento de las competencias a nivel local, sea por el incremento de las demandas o por el traspaso de los órganos centrales, de manera directa como en Chile o progresiva como en Venezuela (tienen un nivel de coordinación interesante). Este aumento de competencias no tendría sentido si el órgano correspondiente no tiene capacidad de asumirlas, mucho más si en muchos países (Brasil, Ecuador) los municipios pueden hacer lo que crean conveniente, sin estar obligados a realizar nada⁶. De allí que el problema del momento sea, más que de transferencia de competencias, el incremento correspondiente de recursos por que, caso contrario, se entra en una lógica "perversa".

Sin embargo, la existencia de competencias concurrentes o compartidas darían la impresión de ser necesarias, en la medida en que permiten la transterritorialidad de las decisiones y que la población tenga interlocutores y participación a distintos niveles. Ello supone que las competencias exclusivas y concurrentes están claramente definidas.

5. **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.

⁵ Por representación, por competencias, por traslapes, etc.

⁶ Se incorporan a las competencias tradicionales, por ejemplo, las de policía, recursos naturales, desarrollo rural, crédito, producción, emergencia y prevención en catástrofes, educación y salud.

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 legislación sobre referéndum (Venezuela), consulta municipal, cabildo abierto, veeduría ciudadana, defensor del Pueblo (Paraguay). Pero también hay nuevos cauces 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).

6. **Finanzas.-** En términos financieros se propone mejorar la captación de los recursos locales, redefinir los ingresos municipales y promover la redistribución de recursos de manera transparente -mediante Ley-, tendiente a resolver las inequidades regionales y municipales.

Colombia incrementa los ingresos municipales en un punto porcentual por año, respecto de los ingresos corrientes de la nación, hasta alcanzar el 22% en el 2001. Eso significa que el 40% de los ingresos fiscales estarían descentralizados a nivel departamental y municipal. Estos recursos se destinarían 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.

7. **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 define 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. Hay una Asamblea Regional que se constituye 40% elegidos directamente, 30% de Alcaldes Provinciales y 30 de grupos de base. Fujimori eliminó todo esto, estancando el proceso.

8. **Aumento de Municipios.-** Se percibe un incremento del número de municipios que está conduciendo a un minifundismo municipal. Este proceso de fragmentación se desarrolla con mucha fuerza en el Ecuador que desde principios de la década del ochenta, con el proceso de redemocratización que vive el país, se incrementen notablemente: si para 1974 fueron 114, para 1982 serán 126 y para 1992 la cifra de 196; lo cual significa que en los últimos 10 años nacieron más de un tercio de los municipios ecuatorianos. La primera aproximación que se puede hacer de este proceso nos dice que no podemos caer en la tentación de creer que la democracia territorial proviene del hecho de que a más municipios más democracia.

4. ALGUNAS REFLEXIONES GENERALES

4.1. Reflexiones de orden global.

Al momento, la descentralización es una condición central de la modernización del Estado y la sociedad en el Ecuador, en tanto profundice la democracia, mejore la gobernabilidad y auspicie el desarrollo económico. Ello supone algunas de las siguientes reflexiones adicionales:

1. De la comparación de los casos en América Latina, se desprende que no hay un modelo de descentralización en la región, pero sí hay tendencias generales que se comparten.
2. La descentralización es un proceso largo y no un hecho episódico -como puede ser la aprobación de una Ley- que tiene múltiples componentes que se van definiendo en el tiempo y el espacio. Por este carácter y dada la baja capacidad técnica y política de ciertos organismos locales para asumir la Reforma, es necesario prever tres situaciones: una progresividad en el proceso de descentralización, un programa de fortalecimiento de los organismos descentralizados (capacitación, reorganización, asistencia técnica, etc) y un proceso de mancomunidad de entidades locales⁷.
3. La descentralización es un proceso complejo en el que actúan -directa o indirectamente- múltiples actores, cada uno de los cuales tiene su propia visión y posición. Esto plantea la necesidad de construir la posibilidad, a partir de la identificación de los sujetos de la descentralización y sus propuestas, para entrar en un proceso de concertación que llegue a un consenso hegemónico, a la definición de un proyecto.
4. La descentralización es un proceso inacabado, lo cual significa que no tiene un fin y que no es un fin en sí mismo, que debe ser flexible, diverso, libre y liberador.
5. La descentralización es un proceso global que tiene que ir más allá del Ejecutivo Nacional al Estado en su conjunto, la sociedad, el territorio y fundamentalmente a sus relaciones⁸.
6. La descentralización es un proceso histórico-cultural nacional y regional. La descentralización es 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 so-

⁷ Para este rango de ciudades se debería, por un lado, diseñar estímulos técnico-administrativos, tributarios, financieros, etc. para inducir a crear agrupaciones o mancomunidades municipales y; por otro, un marco legal que incentive una real integración horizontal intercantonal que genere "economías de aglomeración".

⁸ Porque, caso contrario, por ejemplo, una medida descentralizadora de recursos generalizada, sin una contraparte de una descentralización de la sociedad civil, puede convertirse en una acción centralizadora.

ciales 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.

7. 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.
8. Las Reformas Constitucionales deben plantearse, por ejemplo a nivel del Parlamento: la composición, representación y funcionamiento del Congreso deberían ser repensadas desde la perspectiva de la descentralización. Por ejemplo: ¿Por qué no pensar en 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 los municipios y el Congreso?. ¿Por qué no pensar una fórmula para que los alcaldes 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 que recuperen su cualidad legislativa, ya que son pocos los municipios del país que verdaderamente legislan.
9. 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.
10. Sigue siendo un desafío el desarrollar la participación de la población.
11. No resuelve todo, pero sí tiene que ver con todo: democracia, desarrollo y gobernabilidad.

CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION DEL ESTADO: UN RETO HISTORICO

José Bolívar Castillo Vivanco

1. ANTECEDENTES HISTORICOS (breves rasgos históricos)

(La estructura espacial del Estado Ecuatoriano: un reto histórico)

Desde las primeras décadas de la conquista y colonización de Iberoamérica ya fue posible constatar un hecho que había de tener una profunda proyección posterior en nuestra historia y es lo que inicialmente se demostró como la confrontación entre los encomenderos y la Corona y que posteriormente habría de generar las tendencias a la desarticulación de Iberoamérica y a un centralismo portuario y centrífugo o extractor de nuestra economía y hasta de nuestra cultura. De esta realidad hay suficientes testimonios en la historia: conflictos y guerras entre los conquistadores, documentos como las Leyes de Indias, el trabajo de Fray Bartolomé de las Casas en el Istmo y del Obispo Luis López de Solís en los Andes.

Jorge Abelardo Ramos en su Historia de la Nación Latinoamericana describe lo que él denomina la lucha de "ENCOMENDEROS CONTRA JESUITAS", contradicción entre la visión tierra adentro y misionera frente a la visión periférica y feudal-mercantilista de la generalidad de los encomenderos que acabó por imponerse porque España vivía una época difícil y contradictoria, resultado de su retraso tecnológico y del obvio desgaste en su gigantesca empresa colonizadora. Inglaterra y Holanda desplegaron con éxito su acción comercial dirigida a romper el monopolio español y encontraron justamente en la actitud de los encomenderos sus principales aliados para extraer las riquezas americanas y explotar sin restricciones el trabajo de indígenas y esclavos.

La confrontación independentista respondió en alto grado a la necesidad de los grupos dominantes criollos de librarse de los controles y restricciones de España para abrirse al libre comercio. Nacieron entonces las repúblicas iberoamericanas nucleadas alrededor de los puertos o centros, desde los cuales se efectuó la extracción de los recursos naturales hacia la metrópoli española en primer lugar y luego hacia las metrópolis que se disputaban el comercio internacional. Las circunscripciones administrativas de la colonia como: Virreynatos, Capitanías Generales y Reales Audiencias fueron estableciéndose alrededor de cada centro de extracción de materias primas del que surgirá después cada una de las repúblicas iberoamericanas. Justamente esa tendencia centrífuga fue promovida y robustecida por la Reforma Borbónica desde comienzos del Siglo XVIII, que en su afán de buscar una tardía recuperación económica de la Corona Española, prioriza los puertos para la extracción de materias primas mientras abandona o deprime el interior. De este hecho hay muchos testimonios históricos, que entre otros, vale quizá citar el de los Jesuitas con las Misiones de California, Yaguarzongo y Maynas, Santa Cruz, el Paraguay y el Paraná que habían comenzado con gran éxito a expandir o desarrollar

el interior.

Aquí se encuentran entonces las raíces del fracaso del proyecto bolivariano. Lo que las élites criollas buscaban con la independencia, era ante todo apertura hacia las otras metrópolis, mediante la eliminación de un monopolio que ya no podía sostener España. Es verdaderamente curioso observar una constante en casi todas las repúblicas nacientes, las fuerzas que luchan por la integración indoibérica, es decir que fueron favorables al proyecto bolivariano son precisamente aquellas fuerzas partidarias de la institucionalización de los municipios y las provincias, es decir de la descentralización del poder y la economía; mientras que las fuerzas opuestas al proceso de integración iberoamericana son aquellas que se muestran también opuestas a toda forma de descentralización del poder y que inclusive aniquilan la participación política municipal o provincial. Desahuciado el gran proyecto iberoamericano de Bolívar y desarticulada la Gran Colombia surgen tendencias absolutamente centralistas tanto en Bogotá como en Caracas. No se explica de otra manera el decreto del Gobierno de Bogotá de Noviembre de 1828, con el propio sello del Libertador, que suspende las municipalidades y el decreto del General José Antonio Páez en Caracas que elimina los municipios de Venezuela, país que si bien en su Constitución de 1830 otorga "autonomía" a las provincias, ésta resultó siempre muy relativa y aún cuando la casi totalidad de su vida republicana se haya proclamado "Estado Federal" hasta la fecha aún enfrenta como la gran disyuntiva de su historia: la descentralización del poder y la economía. Nada más centralista que los gobiernos de Flores en Ecuador y Santander en Colombia. En Argentina, frente al centralismo porteño de Buenos Aires (Rivadavia), que veía en el poder de Bolívar y San Martín su mayor peligro, en el interior era muy diferente la actitud, por ejemplo, la legislatura de la Provincia de Córdoba en 1826 decide para defender sus libertades atropelladas desde Buenos Aires, adherirse al proyecto unificador de Iberoamérica promovido por el Libertador Bolívar, y así podrían mencionarse numerosos casos a todo lo largo de la vasta geografía latinoamericana que demuestran esta realidad histórica que marca la impronta de aislamiento dependiente y centralismo con el que nacen nuestras repúblicas.

El Estado Ecuatoriano surge por tanto en medio de todas estas contradicciones y es evidente que en su afán inicial de supervivencia y articulación, haya sido el centralismo del poder su característica. La Constitución de 1830 establece para "la administración interior": departamentos, provincias, cantones y parroquias, regidos por agentes del poder ejecutivo central. De igual manera se establece o mejor se respeta los cabildos o concejos municipales que tienen su origen en la etapa colonial, sin embargo es evidente que esta estructura espacial del Estado fue bastante teórica puesto que no se determinan atribuciones específicas ni recursos propios, al contrario ahí donde se constata la existencia de algún recurso de inmediato es tomado para el Gobierno Central. Las constituciones posteriores, 1835-1843-1845, ni siquiera mencionan la existencia de cabildos o municipios. La Constitución de 1850 expresa que "habrá municipalidades en todas las cabeceras de cantón donde puedan establecerse". La constitución del 52 vuelve a referirse sólo al régimen seccional dependiente del ejecutivo.

Recién la constitución surgida luego de la crisis de 1859-1861 establece un régimen seccional autónomo: "gobernadores, jefes y tenientes políticos serán elegidos por

voto secreto y directo". De igual forma establece las municipalidades provinciales, cantonales y parroquiales y se les encarga todo lo concerniente a policía, educación, mejoras materiales, recaudación, manejo e inversión de rentas municipales propias. Precisamente la BIPOLARIDAD CENTRALISTA QUITO-GUAYAQUIL FUE LA CAUSA DE LA DESARTICULACION DE LA NACIENTE REPUBLICA. Entre 1859 y 1861, frente al caos, surgieron gobiernos de tipo federal que si bien tuvieron vigencia transitoria, reprodujeron una regionalización natural y latente brotada de evidentes niveles de interrelación que el BICENTRALISMO desconocía desarticulando el país y enfrascándolo en un conflicto que pudo haber concluido con la existencia del Ecuador. El gobierno de Guayaquil bajo control peruano. El Gobierno Federal de Loja presidido por Carrión Pinzano. El Gobierno Provisorio de Quito presidido por García Moreno y el Gobierno Autónomo de Cuenca presidido por Benigno Malo Valdivieso, por arriba de las circunstancias graves que enfrentaba el Estado Ecuatoriano reflejaron a su manera una regionalización que con sus variantes se proyecta hasta el presente.

LA ETAPA GARCIANA, pese a los principios federalistas y descentralizadores con que se inició y que se expresan en la Constitución de 1861, una vez superada la crisis, el Gobierno de García Moreno adquirió un carácter eminentemente centralista justificando esta política en el afán de consolidar la unidad nacional. El Gobierno Federal de Loja que se reintegró en forma libre y espontánea al Gobierno del Ecuador sostuvo en forma insistente la tesis de que la única forma de consolidar la unidad nacional sería mediante una efectiva descentralización del poder. Cabe citar de la **"Historia de Loja y Su Provincia"** de Pío Jaramillo Alvarado, lo que el gran pensador cuencano Benigno Malo Valdivieso expresó en su adhesión al Gobierno Federal de Loja, luego de haberse opuesto con tenacidad a la adscripción lamentable de Cuenca al Gobierno de Guillermo Franco, sometido al General Ramón Castilla que ocupaba Guayaquil: Decía Benigno Malo: **"El Municipio, el Cantón....administra la cosa pública, con tanto más interés, cuanto conoce mejor los problemas locales...dejad que Imbabura se ocupe de abrir su camino del Pailón, León el de Quevedo, Cuenca el de Naranjal y Loja el de Sta.Rosa y veréis si esas obras utilísimas no se realizan en pocos años...si esperáis que el Gobierno General las ejecute no lo hará jamás, porque no sólo que no se acordará de ellas, sino que mandará a llevar al Tesoro Nacional, los fondos propios del camino de Naranjal o de Sta. Rosa. El centralismo inutiliza hasta los más bellos caracteres y las mejores intenciones; nadie negará que Rocafuerte fue un patriota ilustrado, cuya cualidad sobresaliente era el afán por el progreso del país como un todo, pero no se vieron sus pasos de progreso sino en Guayaquil donde mandó como Gobernador y en Quito donde residió como Presidente. Las demás provincias en realidad nada le merecieron y esto no era por falta de patriotismo, ni de ilustración en Rocafuerte, sino porque el sistema central con que administraba no le permitía poner en actividad sus facultades..."**

En el período garciano se da inicio a la construcción de la infraestructura de integración nacional, como el ferrocarril y caminos nacionales. La Constitución del 69 elimina las normas descentralizadoras establecidas en la Carta Política del 61 que no tuvieron mayor aplicación y somete inclusive a las Municipalidades al control total del Gobierno Central.

EN LA ETAPA ALFARISTA se continúan y concluyen importantes obras de inte-

gración nacional (Ferrocarril Quito-Guayaquil); se acentúan los perfiles de la bipolaridad Quito-Guayaquil, Costa-Sierra que mantiene absorta la política nacional con prescindencia del interior del país. El Estado se debilita, asediado por fuerzas sociales centrífugas. La Constitución Liberal de 1906 garantiza la autonomía municipal dentro del ámbito de sus funciones, pero es evidente que tampoco en este período se robustece el régimen seccional autónomo.

LA REVOLUCION JULIANA. Constituye una etapa **recentralizadora** con sentido Estatal. Se crean instancias de control e intervención del Estado en la economía a la vez que éste asume un rol protagónico en la promoción y el fomento de la economía en general. Se promueve una legislación social que evidentemente sólo protege a un mínimo porcentaje de la población que se encuentra en situación de dependencia laboral contractual, fundamentalmente en los dos grandes polos urbanos.

EN LA ETAPA VELASQUISTA, es justo reconocer que el Estado comienza a desconcentrar su acción en el territorio nacional y aún cuando sea con el sentido providencialista muy propio del "Profeta", se amplía la acción del Estado, especialmente a las zonas fronterizas. En esta etapa se genera una evidente superposición de funciones entre instancias seccionales y gubernamentales y se constata la urgencia de institucionalizar mecanismos de descentralización. JUNAPLA-ILPES-CEPAL y ORSTOM de Francia a nivel agropecuario, efectúan un estudio de regionalización del país y se establece el primer esquema de regionalización que enmarca la creación de algunos organismos regionales de desarrollo para el fomento de la actividad productiva, de los cuales algunos son luego suprimidos.

ETAPA PETROLERA.- En 1972, con los recursos derivados de la exportación petrolera, se inicia una etapa de crecimiento desmesurado del Estado, concentrándose fundamentalmente en Quito el gasto público. Se establece un gran número de direcciones o secretarías nacionales, institutos sectoriales adscritos a los distintos ministerios, fondos o programas especiales. Se arrebatan y suplantán atribuciones de los municipios y consejos provinciales. Casi para cada actividad pública imaginable surge un aparato burocrático estatal que intenta desde Quito conducir y ejecutar los distintos programas y proyectos. Hasta se llegó al extremo de establecer en Quito el organismo de desarrollo de la Región Sur PREDESUR que tuvo luego que ser descentralizado. Los recursos que ingresaron al país por concepto de la explotación petrolera, lejos de invertirse en todo el espacio nacional e incorporar a la actividad productiva a toda la población, más bien contribuyeron a acentuar las inequidades sociales y territoriales existentes. El Estado y el incipiente sector empresarial, acostumbrado a medrar de la ampulosa normatividad existente, aprovechando de la potencialidad económica del recurso petrolero, en un afán claramente especulativo incurren en un proceso de endeudamiento externo irresponsable, cuya amortización mediante un sui generis e injusto sistema denominado "sucretización de la deuda", es descargado sobre el país en su conjunto.

CRISIS ECONOMICA: A mediados de la década del 80 la crisis económica adquiere caracteres dramáticos. Se agudiza hasta extremos el proceso concentrador de la economía. Se adoptan decisiones unilaterales aisladas de desconcentración que incrementan el caos. Tal el caso de las subsecretarías establecidas en distintas provincias y las famosas unidades ejecutoras que, lejos de limitar el crecimiento del

Estado y simplificar su acción, contribuyen a congestionar, superponer la administración central y agigantar el Estado. Se inicia un proceso fallido de "desburocratización" que no va más allá de la elaboración de unos cuantos reglamentos e instructivos. Mientras tanto, la sindicalización y contratación colectiva, pero por sobre todo la manipulación politiquera, a nivel de entidades y empresas públicas de servicio, somete a la bancarrota al Estado y sus instituciones (los casos del IESS, EMETEL, INECEL, FERROCARRILES, CORREOS, EMPRESAS MUNICIPALES, SALUD PUBLICA, CONSTRUCCION VIAL, SANEAMIENTO, e inclusive EDUCACION son patéticos y afectan precisamente a los sectores más débiles de la población). El poder central, lejos de jugar un rol integrador con sentido nacional, por motivaciones político-partidistas coyunturales agudiza el centralismo bipolar y enerva las potencialidades del país.

El pueblo ecuatoriano, más allá del consabido discurso ideológico y de las imágenes forjadas a través de décadas de propaganda política, busca en forma insistente una salida. No pueden entenderse de otra manera sus reiterados pronunciamientos electorales. Ha llegado el momento de un cambio que coloque al país en condiciones de participar activamente frente a realidades mundiales indubitables como la globalización de la economía. Surge así la tesis de la MODERNIZACION y como parte esencial del proceso modernizador del Estado Ecuatoriano la DESCENTRALIZACION y DESCONCENTRACION.

2 MODERNIZACION Y DESCENTRALIZACION

Un slogan aceptado y preconizado por la generalidad de los gobiernos actuales de América Latina, es el de la "Modernización del Estado y la Sociedad". Como es obvio suponer, cada sector social entiende a su manera y de acuerdo a sus intereses el proceso de modernización, que evidentemente apunta hacia la adaptación del Estado y la economía a las reglas de juego vigentes en el "sistema económico GLOBAL", surgido luego de la debacle del sistema socialista de economía centralmente planificada y de la histórica dicotomía: socialismo - capitalismo.

Casi no hay país en Iberoamérica, y el nuestro no podía ser la excepción, que no se encuentre inmerso en el proceso de "modernización", palabrita mágica que al parecer podría arreglarlo todo, pero que para algunos es exclusivamente sinónimo de privatización de las empresas de servicio público y disminución de las áreas de intervención del Estado. Sin embargo, quizá será muy útil destacar que por lo regular las proclamas privatizadoras a ultranza de los servicios públicos, han brotado precisamente de sectores cuya actividad empresarial ha estado tradicionalmente vinculada al Estado y a la protección, subsidios, y ventajas de carácter legal o burocrático que de él han recibido. La ampulosa y compleja normatividad del Estado ha sido precisamente su escudo protector, su patente de corso, para asegurar sus posiciones y sus utilidades en mercados nacionales totalmente manipulados. **De manera que DESPRIVATIZAR EL ESTADO podría ser también una buena meta de la modernización.** Estos conocidos sectores que hoy ofician con júbilo un furibundo antiestatismo y liberalismo al último grito de la moda, proclaman que los gobiernos no deben inmiscuirse para nada en la economía, mientras sus negocios crecen, pero tan pronto como surgen dificultades de inmediato demandan protección y subsidios

del Estado en nombre del pueblo que perdería sus puestos de trabajo. Y no sólo demandan protección y subsidios, sino que han sido capaces de exigir que el Estado asuma su endeudamiento externo y que lo descargue sobre la población y su futuro.

3. LA DESCENTRALIZACION POSTERGADA.

Quizá muchos de ustedes recordarán que, cuando en los primeros años de la década del 70, las provincias pequeñas del país reclamaron que los resultados de la explotación petrolera deberían permitir el desarrollo armónico de toda la comunidad nacional, mediante un serio proceso de descentralización y robustecimiento del régimen seccional, la burocracia central argumentó que esto no podía ser factible de un día para otro, ya que antes sería necesario capacitar a los municipios, consejos provinciales y más entes descentralizados a fin de que puedan invertir con eficiencia esos recursos.

Han pasado más de 22 años de ese debate, que obviamente fue ganado por el centralismo, y el resultado que observamos es que realmente se han despilfarrado los más de CINCUENTA MIL MILLONES DE DOLARES que desde 1972 ingresaron al Ecuador a causa de los recursos petroleros, de los cuales alrededor de TREINTA Y CINCO MIL MILLONES DE DOLARES ingresaron por concepto de la exportación del petróleo. El dinero se ha esfumado del país y enfrentamos un endeudamiento impagable que con la sucretización fue descargado sobre el pueblo; apenas si los rastros de tanto recurso se dejan ver en el crecimiento de grandes edificios de hormigón en el norte de Quito que albergan esa infinidad de direcciones e institutos que suplantán o tratan de suplantar con afanes de control político, las atribuciones de los gobiernos seccionales, los mismos que yacen en la miseria y sometidos a los dictados y permanentes contradicciones de la politiquería centralista. Se dirá que el Estado, en su afán de distribuir los recursos petroleros en todo el país, creó el Fondo Nacional de Participación FONAPAR; sin embargo, si se hace un promedio de los ingresos efectivos consolidados del sector público durante los 22 años de la etapa petrolera, se verá con claridad que escasamente alrededor de un 5% de dichos ingresos fueron a la totalidad de los gobiernos seccionales y que si de ellos se restara lo destinado a los municipios de Quito y Guayaquil y a los Consejos Provinciales de Pichincha y Guayas, sólo alrededor del 1% se distribuyó inequitativamente entre el resto de los gobiernos seccionales de todo el país. Marco Antonio Guzmán en su muy interesante libro: "Bicentralismo y Pobreza en el Ecuador", hace un análisis de los ingresos del sector público del año 1992, tomando como base el informe consolidado de dicho ejercicio presupuestario emitido por la Contraloría General del Estado y es en absoluto indignante la concentración del gasto público, al extremo que la totalidad de las municipalidades del país -excepción hecha de Quito y Guayaquil- apenas llegan al 2,31% del total de ingresos del sector público y los 18 restantes consejos provinciales al 1,11%.

Si se pensó que el crédito del Programa de Desarrollo Municipal PDM podría significar un correctivo a esta grave concentración, se observa que otra vez en el ámbito del crédito público la concentración tiene casi similares proporciones. Es evidente, por otra parte, que esta concentración en la asignación de los recursos públicos que refuerza la aglomeración de la población en las dos grandes metrópolis, tiene su raíz

o es un reflejo de la concentración del poder político.

El proceso de modernización del Estado y la sociedad, conlleva indefectiblemente un aspecto que creo no se lo ha destacado en los términos que es indispensable hacerlo, para evitar el riesgo de que este proceso contribuya a acentuar aún más la marginación de amplios sectores del país y como consecuencia de ello, al despilfarro de sus recursos y potencialidades humanas y materiales: SE TRATA DE LA DESCENTRALIZACION.

Es decir, junto a los procesos de PRIVATIZACION, DESREGULACION, POLITICAS MACROECONOMICAS DE ESTABILIZACION, debe incluirse con caracteres relevantes LA DESCENTRALIZACION, que no es otra cosa que devolverle a la comunidad, a sus propias organizaciones comunitarias y de manera especial a los gobiernos seccionales, las atribuciones y facultades que les fueron paulatinamente arrebatadas por los afanes de control político del Estado centralista y sus propósitos incesantes y crecientes de suplantar a la sociedad civil. Como hemos expresado ya, este fenómeno fue acelerado en el Ecuador a partir de la etapa petrolera en que se establece un gran número de direcciones nacionales o institutos sectoriales adscritos a los distintos ministerios para cada actividad imaginable. Llegan a contarse en más de noventa este tipo de entidades, cada una de las cuales, como es obvio, tiende a establecer en cada una de las 21 provincias, si no a nivel cantonal, sus propias oficinas administrativas subordinadas, para ejecutar las pequeñas acciones que logran ejecutar, puesto que la gran mayoría de su presupuesto se consume en gastos corrientes, en el aparato burocrático y publicitario central.

Especialmente en lo que concierne a los programas de desarrollo social y enfrentamiento de la extrema pobreza, no hay alternativa; o se actúa con un claro criterio descentralizador o se fracasa, generando como consecuencia, más institutos adscritos y autónomos, "fondos", secretarías nacionales, subsecretarías, direcciones nacionales, etc. que, como es obvio suponer, para lo único que pueden servir es para incrementar las dimensiones centralistas y clientelares del aparato estatal, pero sin consecuencias ni resultados concretos en la comunidad.

Descentralizar y FOCALIZAR el gasto público en los servicios básicos, son elementos ineludibles en cualquier intento racional de eliminar los subsidios generales que, como se ha comprobado, contribuyen a una mayor concentración de la riqueza y que están muy lejos de ser elementos que permitan superar la absoluta inequidad social de nuestro país.

La variable espacial es entonces un elemento importantísimo del desarrollo social. Bajo este concepto, no sólo puede comprenderse la distribución de posibilidades de trabajo e ingreso entre personas o sectores de actividad, sino también la DISTRIBUCION TERRITORIAL DE LA RIQUEZA Y SU INVERSION. Es fácilmente comprobable que la heterogeneidad y las contradicciones de nuestra sociedad nacional, están también fuertemente vinculadas al espacio geográfico y por tanto resulta absurdo prescindir de un enfoque espacial o territorial del desarrollo.

Hasta las posibilidades de autorrealización personal son diferentes, no sólo en función de su ubicación en la trama o pirámide social, sino en función de su localización

en el espacio nacional. Por tanto, el logro de la justicia social implica insoslayablemente políticas y estrategias de carácter espacial.

4. FUNCIONALIDAD POLITICA DE UN PROCESO DESCENTRALIZADOR

La atenuación de los desequilibrios espaciales —es decir el DESARROLLO REGIONAL— tiene por cierto un costo de oportunidad para la economía nacional. Se ha venido hablando con frecuencia del escaso grado de funcionalidad política y económica de todo esfuerzo descentralizador, bajo el criterio de que en una economía de mercado podría existir una dicotomía entre eficiencia y equidad y por cuanto la descentralización necesariamente significaría la asignación o canalización compulsiva de recursos, mediante mecanismos de planificación, hacia las regiones más retrasadas, donde el rendimiento o rentabilidad de las inversiones es presumiblemente menor. La contrapartida de esta reflexión se encuentra en una somera observación de la tragedia humana de los suburbios de nuestras grandes metrópolis, que contrasta con la carencia de posibilidades, perspectivas e inversiones en el interior del país, lo cual demuestra que la espontaneidad total de la economía sería incapaz de corregir las tendencias a la concentración, al desequilibrio y a la regresividad social de las inversiones y el desarrollo tecnológico, si no están acompañadas de una acción deliberada de la sociedad y el Estado para compatibilizar el crecimiento y modernización de la economía, con una mejor distribución de las oportunidades de capacitación y trabajo en la sociedad verticalmente considerada en el espacio nacional, con el objeto de incorporar a todas las personas y a todo el territorio al proceso de desarrollo. Al momento es fácil constatar el hecho de que mientras carece de mano de obra el sector rural y se deterioran las condiciones de producción agrícola o primaria, en las grandes metrópolis hay un fuerte excedente de mano de obra subocupada o desocupada.

Los modelos concentradores del desarrollo tienen, por lo regular, sólo efectos de relumbrón a corto plazo, ya que pronto se ven asediados y condicionados por el vacío económico (reducción del mercado interno) y la presión, insatisfacción social o violencia que generan. Por todas estas consideraciones es fundamental inscribir en forma prioritaria a la DESCENTRALIZACION y DESCONCENTRACION dentro de un proceso efectivo de modernización de la sociedad y el Estado, como objetivos nacionales, aún cuando esto contraríe y choque con las pretensiones efímeras y de corto plazo de determinadas élites políticas o económicas de las áreas metropolitanas, donde por otra parte al aglomerarse desarticuladamente la población, se generen mayores presiones políticas centralistas.

Es obvio entonces que DESCENTRALIZAR es navegar contra corriente y por ello se requiere de una indolegable voluntad política y grandes esfuerzos y sacrificios. Se trata de contrariar intereses económicos dominantes de grupos metropolitanos, que tienen todos los medios en sus manos, para con mucha facilidad estigmatizar y aislar toda acción concreta conducente a la descentralización, por considerarla obviamente utópica, disfuncional o simplemente: "todavía no realizable", aún cuando en los enunciados políticos continúe incluyéndose a la descentralización, como un objetivo a largo plazo. Esta es la razón por la que en varios países donde los gobiernos inician procesos descentralizadores, fácilmente pierden interés en la aplicación

de estas estrategias y objetivos por su inconveniencia cortoplacista, cuando se requiere mantener el apoyo social y político indispensable, dada la restricción de los recursos, para aplicar las políticas de estabilización económica.

Por otra parte, las burocracias centrales y las élites que las controlan, en la práctica demuestran muy poco interés en los programas dirigidos a objetivos regionales, máxime cuando hasta las mismas dirigencias regionales, absorbidas por la inercia centralista, politiquera y clientelar, no demuestran, muchas veces, ni motivación real, peor movilización o presión política en función de los objetivos de la descentralización. A esto hay que añadir el factor inestabilidad política permanente, electoralismo, que fomentan las élites centralistas y que obviamente vuelven renuentes a los gobiernos a empeñar sus esfuerzos en proyectos de carácter histórico y de gran envergadura, si ello podría de hecho originar resistencias o rechazo de elementos influyentes de opinión.

Hay grupos económicos que obtienen enormes réditos de la aglomeración y concentración poblacional en las metrópolis y de hecho se oponen sistemáticamente a todo esfuerzo desconcentrador. Ellos no participan en la misma proporción de las grandes desventajas de la concentración de la riqueza y la miseria, cuyo precio social es pagado por los elementos más débiles del conglomerado social y por el país en su conjunto que tiene que enfrentar el tremendo costo de la aglomeración urbana y el deterioro y carencia de perspectivas de las poblaciones del interior, cuyo único norte de supervivencia es la emigración.

El DESARROLLO, es decir: la plena incorporación de toda la población a un proceso productivo eficiente, abierto al intercambio y competencia internacionales, comprende por tanto las VARIABLES SOCIALES y ESPACIALES y requiere de la descentralización del poder y la economía. Ello implica también la necesidad de que el Estado consolide un esquema jurídico institucional y administrativo de carácter descentralizado que signifique un claro robustecimiento de los gobiernos seccionales a nivel municipal y provincial y de la participación y orientación activa de éstos en una acción de planificación y promoción del desarrollo regional a través de entes regionales que, contando con los debidos recursos, estén en condiciones de ejecutar políticas de fomento directo de la producción, desconcentración industrial, manejo integral de cuencas hidrográficas, protección ecológica y aprovechamiento racional de los recursos propios de cada región o unidad GEOECONOMICA.

El CENTRALISMO BIPOLAR (Quito-Guayaquil; Sierra-Costa), constituye sin duda el mayor de los males que ha venido soportando nuestra República, pues ha sometido secularmente al país a un "regionalismo vertical", que aparentemente se basaría en diferencias de pisos climáticos o ecológicos, pero que en la realidad no es sino el efecto de la bipolaridad que ejercen los dos grandes centros metropolitanos, asunto que se expresa en todos los campos del convivir nacional y en especial en el campo político. Ahora se intenta por ejemplo introducir algunas reformas constitucionales, como la del incremento de legisladores, que justamente responde a este esquema que es indispensable superar.

Es imperioso, por tanto, antes de que el proceso se vuelva irreversible, superar esta suerte de parcelación artificial del país por sus climas, en forma vertical, por la

REGIONALIZACION HORIZONTAL, que responde a un análisis objetivo de los flujos económicos, culturales, políticos, etc. La división político-administrativa actual, no necesariamente responde a las unidades geoeconómicas existentes ni a sus interrelaciones. Sin que sea indispensable ir por arriba o desconocer la actual división territorial en PROVINCIAS, antes más bien respetando y robusteciendo estas realidades históricas, el país necesita para su desarrollo integral, promover una regionalización horizontal e impulsar en cada unidad geoeconómica interdependiente, el fomento intensivo de las actividades productivas, en base al aprovechamiento de los recursos naturales y ubicando en cada región, mediante decisión política, industrias básicas que generen un efecto económico multiplicador.

La alternativa es clara: o seguir invirtiendo altos porcentajes del presupuesto nacional en incrementar o "mejorar" los suburbios de las dos grandes metrópolis, o descentralizar, no sólo la inversión pública y privada, sino la capacidad de decisión y administración que la hace posible. Como lo demuestran numerosos diagnósticos de la realidad iberoamericana, existe una estrecha relación entre la asignación espacial de recursos y la distribución espacial del poder para la toma de decisiones.

5. LA DESCENTRALIZACION O EL DESAFIO DE LA DEMOCRACIA Y EL DESARROLLO

LA DESCENTRALIZACION es un proceso político que involucra a toda la nación, por arriba de limitaciones ideológicas, grupales o partidistas y que por lo tanto requiere la movilización, con sentido histórico y de futuro, de todas las fuerzas del país. Supera por su trascendencia las limitaciones de un período gubernamental o de una coyuntura y se convierte en un nuevo enfoque del desarrollo nacional y de la estructura global del Estado democrático.

Si intentamos una definición de DESCENTRALIZACION, habría que expresar que se trata de un proceso político de TRANSFERENCIA efectiva de ATRIBUCIONES Y RECURSOS del gobierno central a las entidades seccionales autónomas, a fin de que éstas tengan plena CAPACIDAD de DECISION, FINANCIAMIENTO y EJECUCION de las actividades que de conformidad con la ley le corresponden. Como proceso complementario de la descentralización, la DESCONCENTRACION constituye la transferencia o delegación de atribuciones y recursos del gobierno central a sus extensiones, a nivel regional o provincial. Sin DESCENTRALIZACION FISCAL no hay descentralización real. Si el objetivo es que las tareas y servicios públicos deben ser enfrentados por la propia comunidad o como se ha dicho: asignadas al menor nivel posible del sector público o al de mayor "cercanía", lo obvio es que estas instancias requieran no sólo de atribuciones respetadas por el Estado, sino además o sobre todo, de un adecuado financiamiento y jurisdicción fiscal propia, para obtener ingresos que les permitan cumplir con sus atribuciones

5.1. Objetivos.

Dentro del proceso de modernización la descentralización es prioritaria para el logro de los siguientes objetivos nacionales:

- Integrar al país, superando los efectos negativos de la actual bicefalía concentradora de Quito y Guayaquil.
- Aprovechar mejor las potencialidades humanas y materiales del país considerado integralmente, procurando una mejor ubicación de las actividades económico sociales, en función de las características y potencialidades propias de cada región (ubicación industrial).
- Evitar el caos de las migraciones que fomentan los suburbios y las políticas populistas, que acumulan en forma caótica la inversión de los recursos públicos en las grandes metrópolis, que son consideradas las "canteras" electorales.
- Encontrar respuestas a las necesidades básicas de las comunidades, mediante la elevación de la capacidad de gestión de los gobiernos seccionales.
- Ampliar los niveles de participación de la comunidad en el enfrentamiento de sus propios problemas, es decir, profundizar y ampliar la base de sustentación de nuestro sistema democrático.
- Racionalizar y dar eficiencia a la administración pública, evitando innecesarias dependencias y trámites.
- Acercar la institucionalidad del Estado a la sociedad civil para involucrarle directamente en las tareas de superación de la pobreza extrema a través de una adecuada focalización del gasto social y participación de la comunidad.
- Crear las condiciones para enfrentar con eficiencia el problema de la desocupación mediante la promoción de un modelo de desarrollo que incorpore a toda la población en el proceso productivo.

5.2. Consideraciones sobre estrategia.

La descentralización toca aspectos esenciales de la estructura orgánica del Estado y por ello no puede concebirse como una acción aislada ni ejecutarse en forma parcial. Es indispensable partir de una visión integral de la estructura del Estado, determinando con sencillez y claridad las atribuciones y los recursos que corresponden a cada nivel.

Tienen bastante razón quienes afirman que para impulsar en el Ecuador un efectivo proceso de descentralización, no hace falta aprobar voluminosos cuerpos legislativos sino ante todo tener la voluntad y energía política para TRANSFERIR (pese a todos los riesgos), ATRIBUCIONES Y RECURSOS desde el aparato central del Gobierno a las entidades seccionales como municipios, consejos provinciales y organismos regionales de desarrollo. La indispensable poda burocrática del árbol estatal debe dirigirse precisamente a esa infinidad de direcciones, subsecretarías, institutos o fondos nacionales creados en la pretensión politiquera de manejar desde la Capital todo lo que se hace en el país.

En la actualidad todos hacen de todo y nadie tiene recursos para invertir en nada

que no sea en las conquistas irrenunciables del siguiente contrato colectivo. Lo primero es entonces poner orden en el conjunto orgánico institucional que debería estar en condiciones de dirigir o gobernar nuestra sociedad y que se llama Estado.

Hay que determinar: **QUE** le corresponde hacer a **QUIEN** y sobre todo **CON QUE** recursos. Es decir la instancia del Estado que en el nivel nacional, regional, provincial o local asume atribuciones específicas y cuenta con los recursos idóneos para ello. De no partirse de un enfoque globalizante, las medidas de descentralización que se puedan adoptar en forma parcial, significarán necesariamente una mayor profundización de la caótica superposición de funciones o atribuciones existentes y un incremento de la incongruencia estructural que se busca superar.

Estas condiciones de congruencia y articulación, tienen por cierto que darse en primer lugar en el nivel superior del Gobierno Nacional en el que obviamente se han de adoptar las decisiones fundamentales para la ejecución del proceso descentralizador y por otra parte, se requiere de una voluntad política indoblegable que permita superar o enfrentar las evidentes resistencias que ha de producir un cambio que toca la esencia organizativa del Estado y la sociedad.

Por ahora son notorias las contradicciones que se dan en el seno del propio gobierno Central y sus principales instancias decisorias sobre la materia. Hay una serie de decisiones contradictorias que se han adoptado y de lo cual es consciente la opinión pública nacional. Ha crecido el número de ministerios y por consiguiente de subsecretarías, direcciones e institutos sectoriales. Se ha multiplicado el número de fondos especiales y programas que dirigen desde Quito inversiones y actividades que, por su naturaleza, deben estar en manos de los gobiernos seccionales. Lamentablemente la agencias internacionales son las principales impulsoras de este crecimiento centralista del Estado que luego es aprovechado políticamente por los partidos de turno para satisfacer sus apetencias clientelares en provincias. Se ha eliminado como se afirma más de 30.000 puestos públicos, pero el aparato centralizador del Estado sigue creciendo y la manipulación política con sus respectivos intermediarios continúa. Por ello los presidentes municipales y los prefectos continúan viajando a Quito para buscar a los diputados a fin de que les permitan gestionar y conseguir transferencias y asignaciones muchas veces retrasadas. La omnipotencia política del Ministerio de Finanzas continúa, agigantada ahora por las disposiciones de la nueva Ley de Presupuestos, que si bien era indispensable precisamente para frenar los abusos de la superburocracia centralista, sus escalafones y contratos colectivos, no debió jamás maniatar a los gobiernos seccionales en la forma en que lo ha hecho.

Siguen ciertos diputados distribuyendo cheques y contratos. Los partidos políticos de turno siguen considerando la administración pública su botín para forjar clientelas electorales. Admitamos que sea probable, como en tantos otros casos, que estos hechos no hayan llegado a conocimiento de los altos personeros de gobierno, pero por arriba de las circunstancias y la transitoriedad de las personas, esta es la inercia del centralismo que alimenta la politiquería y la corrupción y que asfixia al Estado Ecuatoriano desde hace décadas. Por cierto que vale anotar aquí que uno de los aspectos de mayor relevancia en el proceso de descentralización será la profundización de la democracia en los partidos políticos, que en no pocos casos son cúpulas

cerradas que impiden o deforman las posibilidades de participación política del país en su conjunto.

La viabilidad o factibilidad política de la propuesta trae implícita la necesidad de actuar por etapas, pues se trata de un proceso en el cual la norma jurídica, no es otra cosa que un marco referencial para la acción. Hay que aprovechar lo existente en instituciones y corrientes de opinión ciudadana para facilitar la transferencia de atribuciones y recursos a gobiernos seccionales descentralizados o entes seccionales desconcentrados. No es necesario partir de la supresión de niveles ni instituciones, como la propuesta discutible de suprimir Consejos Provinciales, ya que ello podría derivar en innecesarias resistencias que sin duda serían muy bien aprovechadas por el centralismo. La política del todo o nada será siempre perjudicial en esta materia.

Muy lejos del afán de empezar todo desde cero, es necesario retomar al máximo posible, el marco jurídico vigente y modificarlo sólo en lo indispensable, para hacer viable en forma paulatina y sistemática la descentralización y desconcentración y, por otra parte, procurar una adecuada participación de la comunidad en el proceso, a fin de evitar la reacción o resistencia de los grupos de presión beneficiarios del sistema centralista.

6. LOS COMPONENTES BASICOS DEL CONTENIDO DE LA PROPUESTA

Los contenidos son los siguientes:

- Reformas a la Ley de Régimen Municipal
- Reformas a la Ley de Régimen Provincial
- Ley de Desarrollo Regional (Regionalización Horizontal)
- Será de gran interés aún cuando no indispensable procurar se incluyan en las REFORMAS CONSTITUCIONALES, las normas que puedan dar mayor jerarquía jurídica y estabilidad a los principios que conforman los elementos del Plan de Descentralización arriba descritos. La experiencia de Colombia con los Arts. 356 y 357 de la Constitución del vecino país, resulta de sumo interés en este sentido.
- Reformas legales colaterales como consecuencia del Plan de Descentralización; es el caso entre otros de la LOAFIC, LEY DE ADMINISTRACION FINANCIERA Y CONTROL; LEY DE PRESUPUESTOS DEL SECTOR PUBLICO; LEY DEL CONADE; LEY DE CONTRATACION PUBLICA y más expresiones normativas de la gigantesca trama centralista que asfixia al país.

6.1. Reformas a la Ley de Régimen Municipal.

El municipalismo ecuatoriano se halla organizado y representado a través de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas AME, entidad que en varias de sus re-

cientes Asambleas Nacionales se ha pronunciado en forma categórica sobre la necesidad de reformar la Ley de Régimen Municipal (27 al 29 Marzo 87, Loja.- Mayo del 89, Pto. Ayora, Galápagos.- 12 al 14 de Diciembre 1991, Loja y en la última Asamblea efectuada en el Cantón Santa Elena de la Provincia del Guayas en XII de 1993). En todos estos pronunciamientos ha sido una constante, la voluntad de plasmar en el cuerpo legal en referencia los siguientes objetivos:

- DETERMINAR CON CLARIDAD EL AMBITO DE EXCLUSIVA RESPONSABILIDAD DE LAS MUNICIPALIDADES, a fin de evitar la superposición de funciones. **INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS URBANISTICOS TANTO EN LA CIUDAD CABECERA CANTONAL COMO EN LAS DEMAS FORMACIONES URBANAS DEL CANTON** (Art.15 LRM, facultades exclusivas en lugar de preferenciales). En la actualidad hay una serie de organismos que interfieren la capacidad de acción del municipio en su ámbito propio. Quizá las normas al respecto, aprobadas para el Municipio Metropolitano de Quito deben ser extensivas a todas las municipalidades del país.
- AUTO FINANCIAMIENTO DE LAS MUNICIPALIDADES, mediante fuentes propias e idóneas para financiar el cumplimiento de las atribuciones municipales. Transferencia de fondos nacionales destinados a los municipios en forma automática a fin de evitar condicionamientos políticos que desvirtúen la autonomía municipal. Se halla en estudio una propuesta de que el 50% del IVA debería corresponder a los municipios, de acuerdo a una fórmula de distribución que haga posible el desarrollo armónico nacional, el robustecimiento del régimen seccional y de los centros urbanos intermedios para que se conviertan en nuevos polos dinámicos de desarrollo.

Por otra parte, es indispensable en materia de financiamiento reformar algunos artículos del **Título VI de la Ley de Régimen Municipal** a fin de establecer las condiciones para que se elimine todo tipo de exenciones o rebajas condicionadas por la presión política del vecindario local a través de los cabildos, y los Municipios puedan estar en condiciones de recaudar lo que por Ley les corresponde por concepto de: **impuestos prediales, alcabalas, registro, rodaje, patentes, utilidades o plusvalía predial, capital en giro, juego y espectáculos, así como tasas por servicios y contribuciones especiales de mejoras.** Las municipalidades que concentran la actividad económica del país y las inversiones privadas y públicas deben basar su presupuesto fundamentalmente en la recaudación de sus tributos y tasas. Por ello la fórmula de distribución del 50% del IVA debe ser no tanto en función de la población cuanto de las necesidades básicas insatisfechas bajo un criterio de equidad y solidaridad.

- Consolidar la capacidad de gestión gerencial y responsabilidad del ejecutivo municipal (Alcalde o Presidente Municipal). Los directores departamentales y los gerentes de las empresas municipales de servicio público deberán ser designados y nombrados por el Alcalde y no por el Cabildo de una terna presentada por el Alcalde como sucede hoy, por lo que se ha dado origen a una perjudicial politización de la administración municipal que debe ser manejada con sentido gerencial.

- Delimitar las atribuciones del Cabildo exclusivamente al ámbito normativo y de consulta (ordenanzas y reglamentos). Las tareas de control se deben llevar a cabo en forma descentralizada a través de los órganos pertinentes del Estado. El Cabildo no debe intervenir por ningún concepto en la administración.
- Viabilizar la transferencia de atribuciones y funciones del Gobierno Central a las Municipalidades en materia de servicios públicos básicos mediante procesos concertados que aseguren plenas facultades y recursos suficientes.
- Promover la efectiva participación de la comunidad en el municipio, mediante la planificación, la ejecución de obras y servicios comunitarios y la supervisión o fiscalización de las obras.
- Robustecer Juntas Parroquiales y Juntas de Vecinos o Barriales y su participación en la acción y gobierno municipal tanto a nivel comunitario como a través del Cabildo Ampliado.
- Evitar la interferencia de otras instancias del Estado, inclusive Consejos Provinciales, en la acción Municipal, sin que ello, por supuesto, signifique evitar la indispensable coordinación entre los gobiernos seccionales y de éstos respecto del Gobierno Nacional.
- Reducir a un mínimo indispensable dentro del marco de la desregulación, los trámites que el Municipio y en general los gobiernos seccionales han de cumplir para la inversión de sus recursos.

6.2. Reformas a la Ley de Régimen Provincial.

OBJETIVOS:

- Establecer el ámbito propio de responsabilidades y atribuciones de los Consejos Provinciales, a fin de evitar su paulatino debilitamiento derivado de la sistemática superposición de funciones. LOS CONSEJOS PROVINCIALES DEBERIAN ASUMIR COMO AMBITO DE SU EXCLUSIVA INCUMBENCIA LA INFRAESTRUCTURA RURAL: construcción-mantenimiento de caminos vecinales y equipamiento comunal rural. Los consejos provinciales no pueden seguir superponiendo por motivaciones políticas su acción a la de las municipalidades en el ámbito urbano.
- Elevar la representatividad del Consejo Provincial, a través de la elección de representantes por cada uno de los cantones que integran la provincia. Hoy día los consejos provinciales resultan ser una especie de Cabildo paralelo integrado por caballeros destacados de la política de la capital provincial y los cantones no tienen ninguna representatividad.
- Consolidar en la Ley la capacidad de gestión y responsabilidad del ejecutivo provincial que es el Prefecto. La corporación provincial al igual que los Cabildos tendrá únicamente facultades de carácter legislativo y de control pero ninguna atribución de orden administrativo.

- **FUENTES DE FINANCIAMIENTO ESTABLES, PROPIAS Y DE TRANSFERENCIA AUTOMATICA** que guarden proporción con el ámbito de atribuciones de los consejos provinciales y con la necesidad nacional de priorizar el ámbito rural. Se plantea la posibilidad de que a más de los actuales ingresos de los Consejos Provinciales, éstos reciban el 30% del IVA el mismo que se distribuya en un 50% en partes iguales entre todas las provincias y el 50% restante en función de la población y extensión territorial. El 50% del impuesto predial rural de recaudación municipal.

6.3. Ley de Desarrollo Regional.

En el Registro Oficial de 14 de Julio de 1986, se publica, con algunos errores mecanográficos, tanto el cuerpo de Ley aprobado por el Congreso Nacional, como la objeción parcial que creyó conveniente promulgar el Sr. Presidente de la República Ing. Febres Cordero, quien se hallaba muy interesado en esa época en defender la permanencia de las famosas "unidades ejecutoras", que significaron una obvia suplantación de las atribuciones de los gobiernos seccionales. Este cuerpo legal, que ha sido analizado en varias reuniones de los organismos de desarrollo regional del país, ha servido de base para la preparación de un nuevo Proyecto de Ley de Desarrollo Regional que forma parte del Plan Nacional de Descentralización, preparado bajo los auspicios de la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo SENDA.

Cuando en 1985 se debatió en el Congreso Nacional la Ley de Desarrollo Regional, se puso en evidencia a través de las intervenciones de los legisladores, que representaban a las distintas provincias, el nivel de conciencia que existe en el país sobre la existencia de estas regiones que no son otra cosa que **UNIDADES GEOECONOMICAS CON EVIDENTES NIVELES DE RELACION E INTERDEPENDENCIA Y RAIGAMERE HISTORICA**. Es decir aún cuando en todos los textos de enseñanza equivocadamente se ha venido implantando la idea de la regionalización vertical (costa-sierra y oriente) que esconde el centralismo bipolar al que nos hemos referido, nadie negó la existencia de las regiones y su identidad con ellas y por eso el único punto que generó contradicciones en contados casos fue la ubicación de la sede de la dirección o presidencia ejecutiva de la corporación regional.

Resulta evidente, por otra parte, que en la medida en que las provincias están más próximas a los dos grandes polos metropolitanos (Quito-Guayaquil), la identidad regional es menor, por cuanto existe un claro proceso de "satelización". El país ha venido consolidando **ORGANISMOS DE DESARROLLO REGIONAL ODR** en la mayor parte de su territorio, que responden a este concepto de regionalización que se ha venido manejando desde la década del 70 a través de diversos estudios nacionales e internacionales. La evidencia histórica parece indicar que al generarse crecimiento económico en estructuras productivas desarticuladas, dependientes y desintegradas, el resultado tiende a concentrarse en determinados lugares del espacio nacional, como es el caso de Guayaquil y Quito, que concentran para sí los mayores flujos de recursos tanto estatales como privados. Esto, evidentemente, no es deseable para los propósitos de unidad nacional.

En 1993, gracias a la iniciativa del Ing. Benjamín Rosales Valenzuela, Secretario

Nacional de Desarrollo Administrativo, y con el apoyo financiero de BID-BIRF a través del programa PDM, que está orientado justamente al desarrollo seccional, ha sido posible retomar el trabajo de la Regionalización, el Desarrollo Regional Descentralizado y el Robustecimiento efectivo del régimen seccional, como parte vital del proceso de modernización del Estado. Sin embargo creo de mi deber como ciudadano anotar que es indispensable porque aún no surge la decisión política del Gobierno Nacional para empujar efectivamente la ejecución del Plan Nacional de Descentralización que le corresponde concretar e impulsar a la SENDA como la Secretaria de Estado que tiene esta tarea específica.

6.4. Objetivos de la Ley de Desarrollo Regional.

- Desconcentrar la actividad que cumple el Estado en la promoción del desarrollo nacional, el impulso a la actividad productiva, como medio para un mejor aprovechamiento de sus recursos (ubicación industrial).
- Establecer un esquema de regionalización horizontal que permita superar la bipolaridad que tantos perjuicios irroga al país y atender en forma integral a las unidades geoeconómicas interdependientes en el espacio nacional (incluir mapa de regionalización horizontal propuesta).

Las siete regiones o unidades geoeconómicas propuestas en el Plan Nacional de Descentralización a excepción de las aglomeraciones urbanas de Quito y Guayaquil son similares tanto en su dimensión demográfica como territorial, puesto que tienen todas ellas alrededor de un millón de habitantes y una extensión entre 30 y 40 mil kilómetros cuadrados:

Región 1: Región Norte integrada por las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos.

Región 2: Región Centro-Norte, provincias de Pichincha y Napo.

Región 3: Región del Pacífico; provincias de Manabí y Galápagos.

Región 4: Región Central o Cuenca del Pastaza, Provincias de Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo y Pastaza.

Región 5: Cuenca del Río Guayas, Provincias de Bolívar, Guayas y Los Ríos.

Región 6: Región Cañari, Provincias de Azuay, Cañar y Morona.

Región 7: Región Sur, Provincias de El Oro, Loja y Zamora.

- En cada región deberá establecerse un organismo regional de desarrollo con una estructura estandarizada y adecuada a las características y potencialidades propias de cada unidad geoeconómica. terminar las atribuciones específicas de estos organismos a fin de evitar la suplantación de acciones con el régimen seccional. En la actualidad se encuentran funcionando cuatro de los siete organismos regionales de desarrollo: CREA para la región 6, PREDESUR en la región

7, CRM en Manabí y el CEDEGE en la cuenca del Río Guayas.

- Establecer un EJECUTIVO REGIONAL - Presidente Ejecutivo de cada corporación regional, nombrado directamente por el Presidente de la República y que forme por tanto parte del Gabinete a fin de que el Jefe de Estado, cuente para sus decisiones, no solo con una información sectorial, como hoy tiene, sino además o de forma destacada, una información de la acción del Estado en el espacio nacional. De esta manera, la descentralización, no solo operaría desde el Gobierno Central hacia los gobiernos seccionales, sino además desde el ámbito de los gobiernos seccionales, desde las regiones, hacia las instancias superiores de decisión del Estado.
- Establecer el FONDO DE DESARROLLO REGIONAL no menor al 10% del Presupuesto General del Estado, que provenga de la participación en regalías y participación del Estado en la explotación de los recursos naturales renovables y no renovables. Este fondo debería ser distribuido en forma automática y en partes iguales a las siete regiones del país, que son realmente similares, tanto en sus proporciones demográficas como de extensión territorial, excepción hecha por cierto de las aglomeraciones urbanas de Quito y Guayaquil. Visto en términos globales, cada una de las siete regiones tiene: aproximadamente un millón de habitantes y cerca de cuarenta mil kilómetros cuadrados.
- Promover la PLANIFICACION REGIONAL como un medio adecuado para aplicar la planificación nacional, de carácter macro-sectorial, a las potencialidades y características propias de cada región.

7. REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DESCENTRALIZACION.

7.1. Parte dogmática.

Sería muy importante insertar en el Art. 2 de la Carta Política que la descentralización y desconcentración administrativa y económica es una de las bases para el cumplimiento de la función primordial del Estado de fortalecer la unidad nacional. De igual forma en el Art. 45 es conveniente señalar la importancia de la descentralización económica.

7.2. Estructura Orgánica del Estado.

- PARTICIPACION EFECTIVA DE LAS PROVINCIAS Y REGIONES EN EL PODER POLITICO, ES DECIR EN EL NIVEL CENTRAL DE GOBIERNO. Para ello es indispensable:
 - a) Eliminación de elecciones cada dos años a medio período. El período de los legisladores debe ser igual de 4 ó 5 años. En cuanto al número de diputados no es conveniente dar paso al intento de incrementarlo privilegiando las grandes aglomeraciones poblacionales.
 - b) Los diputados nacionales deberían pasar a conformar el Consejo de Estado

que integrado además por los ex-presidentes de la República se ocupe del control constitucional, asuma la segunda instancia de la fiscalización política que ejerce el Congreso y sea la autoridad nominadora del Procurador de los Derechos Humanos, del Consejo Nacional de la Judicatura, del Tribunal Electoral, así como de los funcionarios responsables de los órganos de control del Estado.

c) Eliminación del Plenario de las Comisiones como órgano legislativo. Es el Congreso el órgano legislativo que representa para este objetivo a la Nación y por tanto debe trabajar a tiempo completo. Las comisiones solo tienen la tarea de preparar o afinar los proyectos que aprueban quienes en forma pluralista recibieron del pueblo el mandato de LEGISLADORES.

d) Asegurar la democracia interna en los partidos políticos que son los medios de articulación ideológica de la voluntad ciudadana hacia la toma de decisiones electorales o plebiscitarias. Permitir la activa participación política de todos los ciudadanos, estén o no afiliados a los partidos políticos y la elección por voto preferencial en las listas para elecciones pluripersonales que elaboren los partidos políticos o las agrupaciones ciudadanas. Como habíamos anotado, uno de los factores que mayor concentración del poder genera en el país, es precisamente la estructura interna de los partidos políticos.

- **NORMAS TRIBUTARIO FINANCIERAS.-**

El Presupuesto del Estado debe estructurarse, no solo en forma sectorial, sino regional y responder al Plan Nacional de Desarrollo del cual forman parte los planes regionales de desarrollo.

- **ROBUSTECIMIENTO DEL REGIMEN SECCIONAL.-**

a) Es conveniente aun cuando no indispensable incluir en el Art. 120 de la Constitución las regiones.

b) En los Arts. 123 y 124, establecer con claridad las atribuciones específicas de los consejos provinciales y municipios que no pueden ser suplantadas por otras instancias del Estado y un artículo especial para los siete organismos de desarrollo regional como instrumentos de REGIONALIZACION HORIZONTAL y desconcentración de la acción del Gobierno en materia del fomento de la actividad productiva. El presidente ejecutivo de las corporaciones regionales de desarrollo debe ser designado por el Presidente de la República y por tanto forma parte del gabinete ampliado que no solo debe tener un carácter sectorial sino también regional.

c) Transferencia automática por red bancaria de los recursos asignados al régimen seccional.

- **SISTEMA UNICO DE REMUNERACION DEL SECTOR PUBLICO** y para ello como es obvio es necesario eliminar la contratación colectiva a nivel de entidades y empresas públicas y de servicio público.

MESA REDONDA

PROPUESTAS DE DESCENTRALIZACION EN EL PAIS

REFLEXIONES SOBRE DESCENTRALIZACION DESDE EL PUNTO DE VISTA MUNICIPAL¹

Diego Peña Carrasco

La descentralización es una estrategia de características especiales de los procesos de reforma del Estado. Se aplica a partir de determinadas condiciones de desarrollo de un país y en función de las orientaciones generales de los procesos mencionados.

Con el objeto de contextualizar algunas reflexiones sobre ese tema, a continuación se hacen algunas observaciones generales sobre los procesos de reforma del Estado en América Latina y sobre los indicios del arranque, que se pueden detectar en el nuestro.

En términos generales, asistimos en el actual período a la predominante presencia de signos comunes a lo largo del Continente:

- La apertura de las fronteras al libre intercambio de los factores de la economía de los países y la internacionalización o globalización de la dirección de los procesos de desarrollo nacional y de su interdependencia.
- La persistencia de importantes desequilibrios en la distribución de la riqueza, con la consecuente agudización de la pobreza y la potencialidad de los conflictos que ello genera.
- La fuerte expresión de las diversidades nacionales que contrapesa la formación de bloques regionales de intereses y, al interior de los Estados nacionales, la revalorización de los sistemas etnoculturales.
- La progresiva pérdida de legitimidad de los gobiernos nacionales y del centralismo como tendencia en la conducción del Estado.
- Las deficiencias de representación de los intereses sociales por parte de las es-

¹ Los criterios que se exponen en este documento son de responsabilidad del autor y no necesariamente comprometen la posición institucional de la AME sobre el tema.

- estructuras políticas.
- La revalorización del papel asignado a las expresiones locales de representación.
 - Los actuales afanes por modernizar y desconcentrar la gestión pública.
 - La consolidación del sistema de democracia representativa que se revela como un avance frente a las formas autoritarias de gobierno, pese a que no alcanza a satisfacer los requerimientos actuales de participación de la sociedad y se manifiesta incapaz todavía para atender los retos de una nueva sociedad en formación.

Ante estas realidades la mayoría de países de la Región están involucrados de forma más o menos explícita en procesos de reforma del Estado.

Cuando no cuentan con programas expresamente dedicados a ese propósito, los gobiernos se han visto obligados a acoger una serie de medidas que modifican uno o varios de los siguientes aspectos: la distribución de recursos y competencias de su organización institucional en función de su eficiencia; los vínculos de sus economías con el exterior; y, las relaciones del aparato de gobierno y del conjunto de la sociedad política con sus representados.

La presión por esos cambios proviene de la necesidad de interrelacionarse política y económicamente con un mundo que cambia dinámicamente.²

Los resultados de la aplicación de los procesos de reforma son de diverso signo.

Así en algunos países son claramente beneficiosos y han implicado cambios cuasi estructurales que se perfilan como elementos constitutivos de situaciones sociales renovadas.

En otros casos, sus efectos son sólo coyunturales y han significado apenas un maquillaje de presentación de los países, que ha sido desarrollado exclusivamente para mejorar de forma temporal la imagen de la administración nacional, por ejemplo, para la negociación de recursos nuevos o de condiciones para la amortización de la deuda con la banca internacional.

² Una de las vías más notables por las que se aplica esa presión consiste en la condicionalidad del crédito internacional para el desarrollo, que se manifiesta en el interés de que factores como la modernización, la desregulación, la privatización, la reducción del tamaño del Estado y otros, sean componentes importantes de los programas nacionales de inversión que requieran contar con esos recursos.

Finalmente, hay países en los que los resultados se alcanzaron en diferente grado, pero con costos sociales tan altos, que se ha puesto en cuestión íntegramente la justificación del proceso de reforma.³

• 4 •

El Ecuador no se excluye de esta tendencia de reforma y su proceso tiene velocidad, grado de avance y forma propios, aunque su naturaleza tiene poco de original.

En contraste con la existencia de un consenso sobre la necesidad de la reforma, difícilmente se encuentran coincidencias en las apreciaciones sobre sus características, pues, al interior de ese consenso prolifera una gama de criterios sobre los propósitos, el alcance y las características político operativas que debe tener ese proceso.

En este momento, la discusión se centra precisamente sobre esos aspectos y el debate resulta absolutamente pertinente en la medida que afecta a la direccionalidad y viabilidad del proceso.

En términos generales, la iniciativa de la reforma lleva un retraso considerable frente a este tema en el contexto regional; sin embargo, como se afirmó antes, hay indicios de que en el país se ha comenzado a recorrer este largo camino.

Desde la perspectiva del Gobierno Nacional, aunque aisladas y parciales, hay iniciativas que se tomaron en administraciones anteriores, tales como el Proyecto de Desburocratización del Sector Público, la creación de la SENDA y la Reforma Tributaria, entre otras.

La presente Administración, incluyó en su discurso referencias a la reforma y ha hecho esfuerzos por darle organicidad al tema, a través de la creación del CONAM, de la expedición de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por Parte de la Iniciativa Privada, las reformas a la Ley de Régimen Tributario Interno y la Ley de Mercado de Valores, entre otras reformas jurídicas. De su parte el H. Congreso Nacional creó la Comisión Especial de Descentralización del Estado y Fortalecimiento de los Organismos de Desarrollo Seccional y Regional. A esta enumeración general, se debe agregar el funcionamiento de una Comisión nombrada por el Gobierno para la elaboración de una propuesta de reforma de la Constitución, de la cual salvando las intenciones contingentes que pueda tener, puede ser rescatada desde la perspectiva de estas reflexiones, como un aporte instrumental que podría ser valioso para la reforma del Estado. La SENDA también ha presentado una propuesta de regionalización con ingredientes de descentralización, que no se ha oficializado por el Gobierno.

Esas iniciativas se suman y se combinan con algunos esfuerzos de otros orígenes tales como: el tratamiento de varios temas de la reforma y en especial de la descentralización en los Simposios Nacionales de Desarrollo Urbano que se llevan a cabo

³ Hay que destacar que no son procesos concluidos y que por lo tanto, las apreciaciones sobre sus resultados tienen que ser manejadas como provisionales.

aproximadamente cada dos años desde hace más de una década, las iniciativas de algunos organismos de cooperación internacional y expresiones de diversas Asambleas de Municipalidades de la AME, así como los programas de trabajo de esta entidad que tienen esta misma perspectiva en la línea del fortalecimiento municipal y la defensa de su autonomía.

Esta enumeración, a la que seguramente escapan muchas referencias importantes, demuestra que hay intereses variados y legítimos en juego sobre este tema y que la innegable influencia de las tendencias internacionales, encuentra ambiente favorable en el interior del país y razones ampliamente justificativas a este proceso.

• 5 •

Sin pretender juzgar aquí, pues no es este el objetivo, los propósitos y el alcance de la reforma en el país, a continuación se ilustran las diferencias de ópticas que están interviniendo en los debates.

Desde la perspectiva gubernamental, la reforma está definida por los propósitos de: mejorar las condiciones de la economía para integrarse al proceso de globalización que está desarrollándose; hacer más eficiente el aparato de gobierno desde el punto de vista de su costeo para la prestación de ciertos servicios; reducir las funciones del Estado; y, revertir el proceso de deterioro de la representatividad de los niveles de autoridad y poder.

Estos propósitos se pretende alcanzarlos mediante: un proceso de modernización de la economía, de apertura al exterior y de desregulación de las actividades productivas; reducir el tamaño del Estado mediante el desenrolamiento de burocracia; privatizar la prestación de servicios y habilitar concesiones en áreas de competencia hasta hoy públicas; y, ejercitar variantes a los procedimientos de legitimación de las esferas de la sociedad política en su conjunto. Esta es, de manera muy simplificada, la visión gubernamental.

Otros actores del proceso sin que tengan ópticas claramente contradictorias, ponen énfasis en aspectos diferentes y no concuerdan en los procedimientos. Este es el caso de los municipios ecuatorianos, que parten de reflexiones distintas y que asignan prioridades influidas por su realidad, competencias y limitaciones.

• 6 •

Las diferencias no son pocas y tampoco carecen de profundidad. A continuación se resumen las consideraciones que los representantes municipales han expresado en diversas ocasiones sobre el tema de la reforma del Estado y a su interior la concepción de la descentralización del desarrollo nacional.⁴

⁴ Aquí se recogen los criterios representativos del pensamiento municipalista, asumidas por la AME en sus diversas formas de expresión. La interpretación que se hace en el presente documento es libre y de entera responsabilidad del autor.

De la amplia gama de aspectos a los que pueda referirse el tema de la reforma del Estado, a los municipios les preocupan aquellos que tienen relación con el desarrollo local, la participación ciudadana y comunitaria y el nivel local de gobierno. Cada uno de estos aspectos mantiene relaciones complejas con el resto de factores que deben ser abordados desde una visión integral de la reforma y cada uno implica un gran número de referencias de índole cultural, política, legal, financiera y administrativa.

Pese a que el tema del desarrollo local es sólo un aspecto de la reforma del Estado, por las características que se puede predecir que debe tener ese proceso en el Ecuador, es uno de los temas fundamentales.

Se parte de una reflexión de las circunstancias a las que responde la necesidad de la reforma, poniéndole el matiz conceptual que responde más integralmente a las características que tiene ese proceso en el contexto ecuatoriano y que acoge más directamente los aspectos del desarrollo local, la participación popular y las municipalidades, que son como se ha dicho los de mayor interés para la AME. El matiz conceptual al que se refiere es el de la descentralización.

Esta reflexión prevé que en el mediano plazo se concretarán profundas modificaciones en la organización político-institucional del Estado ecuatoriano y por lo tanto se llegará a una estructura de relaciones entre los actores del desarrollo local, sustancialmente diferente a la actual.

Esta previsión se sustenta en la imposibilidad de que con el actual modelo centralizado, concentrador y excluyente de hacer gobierno, se pueda enfrentar el desarrollo armónico, equitativo y sostenido del país.

La mencionada imposibilidad se verifica en la ineficiencia del aparato público no sólo para la atenuación de las deficiencias que existen en la prestación de los servicios orientados a la satisfacción de las necesidades básicas, sino especialmente en la ausencia total de orientaciones sobre la forma de asegurar la reproducción social, política y económica de la sociedad.

En efecto, y sin desconocer los importantes avances conseguidos en el país desde la década de los años setenta en términos de la realización de importantes obras de infraestructura básica y desarrollo, en los campos de vialidad, comunicaciones, electrificación, superficie agrícola regada e hidrocarburos, entre otros, que se lograron más que por los méritos del modelo de desarrollo, por la inusitada disponibilidad de recursos, se debe señalar que este fue un progreso cuyos resultados se orientaron al crecimiento más que al desarrollo nacional.

Es decir, impulsó el crecimiento de los más agregados (grandes) intereses en el ámbito nacional, benefició predominantemente a las inversiones bipolarizadas espacialmente en el país, en perjuicio de los intereses locales y marginó las áreas rurales en las que hasta hace pocos años vivía la mayor parte de la población; descuidó la emisión de políticas y la provisión de medios de preservación y reposición de los recursos naturales que se utilizaron; no promovió la ampliación de la oferta de empleo ni democratizó las posibilidades de inversión; tampoco mantuvo una proporción

adecuada de asignación de recursos para las inversiones en el componente social, especialmente en salud y educación; y por la forma de institucionalización de la sociedad política, excluyó al grueso de la población de la distribución de la riqueza nacional, del acceso a las oportunidades y de la participación en la toma de las decisiones sobre su futuro, pese a la llamada consolidación de la democracia.

A esta situación, sin lugar a dudas la agravan factores sobrevinientes como: la incapacidad financiera del país para hacer inversiones de gran escala, a no ser por excepción; la crisis de representatividad de la institucionalidad política que amenaza con deslegitimar al Estado mismo; las corrientes internacionales predominantes sobre las atribuciones y organización del Estado; las relaciones del país con el contexto internacional, sus opciones de inserción y posibilidades de competencia en ese marco; y especialmente la fuerza creciente con la que se manifiestan los intereses políticos, económicos y culturales de la vida local.

Precisamente, el estilo de desarrollo centralista, propició la existencia de estos abismales desequilibrios internos.

Este factor redundaba en deficiencias en el cumplimiento del rol municipal y tiene consecuencias negativas en las relaciones con sus respectivas comunidades.

Adicionalmente, en el mundo municipal se tiene la percepción de que la economía nacional más vinculada al sector externo, en comparación con las facilidades para el desarrollo de la economía a escala local, está mejor atendida por la infraestructura y los servicios disponibles en el país.

En términos de la organización del Estado, estos efectos se resumen en un divorcio entre los intereses de la sociedad civil y la sociedad política que afectará las condiciones de gobernabilidad de este país.

• 7 •

Estas son las situaciones que demandan un cambio en la dimensión integral del Estado y en ese marco, deberían modificarse en términos generales dos aspectos básicos: asignar la importancia que tiene el interés de la población, expresado en el nivel local como alma y razón de ser del desarrollo nacional; y, reconstruir la organización de la esfera de lo político para que sea una expresión idónea del interés social.

Este proceso tiene la connotación de una reforma política de la organización de Estado en el sentido amplio del concepto. Es decir, incluye modificaciones a la esencia de las relaciones entre la sociedad y el Estado, a la organización y competencias de los diversos niveles de gobierno y a la forma en la que se determinarán las prioridades del desarrollo nacional.

Un proceso de este tipo sólo puede ser impulsado a base de:

- la concertación con el más amplio abanico de actores sociales, institucionales y gubernamentales;

- compartir una visión de gradualidad en los cambios que permita la adaptación de intereses, procedimientos y marco jurídico, que en cada momento expresen la resultante de las aspiraciones de los actores y que mantenga la dinámica y flexibilidad necesarias para atender las limitaciones que imponga la realidad nacional;
- que sea un proceso transparente tanto en sus objetivos como en la forma operativa que adopte, que sea planificado y verificable; y,
- que propicie la participación activa y el compromiso de todos los ecuatorianos, sin desentenderse de sus formas de organización y de sus manifestaciones culturales e idiosincrásicas.

Entonces, en atención a las consecuencias producidas por el modelo vigente de desarrollo nacional, que han sido reseñadas antes de forma breve, para cumplir los requerimientos anteriores, los municipios plantean que el camino del desarrollo nacional comienza por un proceso de descentralización.

Es decir, con una instancia de negociación y consenso, en el que se comprometa a los actores en una nueva relación de obligaciones, contribuciones y participación social, a cambio de nuevos niveles de eficiencia, transparencia, democracia en el gobierno y posibilidad de revocatoria de los mandatos.

Un proceso de descentralización, que en esencia se refiere a la producción de condiciones que permitan modificar las relaciones entre los diversos niveles de gobierno que tienen la responsabilidad de compartir las decisiones, administración y ejecución del desarrollo nacional en todos sus ámbitos y entre estos niveles de gobierno y quienes son sus representados, mandantes y beneficiarios.

Supone un proceso paulatino y dinámico, de concertación y realizaciones, en el que se ajusten las atribuciones, competencias y transferencias intergubernamentales y los grados y formas de participación de los representados de cara a los requerimientos del desarrollo de las condiciones de vida, relaciones económicas y políticas, de la población y las localidades en todo el territorio nacional.

Implica por lo tanto, una modificación en las relaciones entre la sociedad civil y el Estado y entre los diversos niveles de gobierno, que requiere una reforma del sistema político administrativo como condición necesaria.

Esta reforma debe estar respaldada por una nueva forma de involucramiento de los actores tanto institucionales como poblacionales, desde una perspectiva de compromiso - derechos-obligaciones.

Esto implica la necesidad de contar con un marco jurídico apropiado y flexible, pero que cuente con el respaldo de una intervención activa de los diversos actores, que permita superar los Estados de letra muerta que tienen algunos principios básicos de convivencia de algunos importantes cuerpos legales en el país. En esta línea los cambios en la Constitución son apreciados como muy importantes, pero se consi-

dera la necesidad de que paralelamente se desarrollen las leyes y normatividad secundaria, de forma armónica y en atención a una racional distribución de competencias institucionales.

En este plano, contar con instrumentos de gobierno, concertación y participación de las diversas jurisdicciones territoriales, será indispensable.

Es también imperativo contar con un sistema de planificación de cada nivel de gobierno, de competencias claras, de recursos proporcionales a las necesidades y potencialidades, de objetivos armónicos a nivel nacional pero de metas que atiendan las especificidades locales, que sea verificable en sus avances y se origine en una clara participación de los afectados. Este será uno de los principales instrumentos que impulse las metas de la descentralización.

Es necesario integrar a los esfuerzos por el desarrollo al Estado y sus diferentes niveles administrativos y de inducir racionalidad en la toma de sus decisiones, a través de una orientación más definida y coordinada de todas sus actividades; lo que equivale a una convergencia real de intereses entre los distintos niveles de gobierno, y entre éste y la comunidad. Esto sólo es factible a través de una normatividad conceptual y metodológica unitaria que rija la actividad de los organismos especializados del Estado y los municipios, verdaderos órganos de poder y de gobierno local.

No hay descentralización administrativa sin que se saque del centro administrativo el poder de decisión y al mismo tiempo se provea a los organismos descentralizados de los recursos económicos propios y suficientes para el ejercicio de las competencias que se le otorguen. La ausencia de uno de esos requisitos impide la descentralización.

• 8 •

En el plano del desarrollo local, el Municipio como gobierno local, está llamado a cumplir un rol de primera importancia, en miras a dinamizar las capacidades económicas locales, garantizar la prestación de los servicios básicos y la calidad de vida de la población, garantizar la seguridad ciudadana, precautelar la conservación de los recursos naturales y su reposición, promover la manifestación de las expresiones culturales en la riqueza de su diversidad, facilitar la participación social de las comunidades, las organizaciones de base, los movimientos de pobladores, asegurar la provisión y calidad de los alimentos, contribuir al desarrollo de los niveles de atención preventiva y primaria de salud y promover la autogestión y eliminar sustancialmente la tradición burocrática, paternalista y clientelar del gobierno central.

Para ello, cuentan con varias condiciones que favorecen dichas potencialidades, y que básicamente se refieren a sus posibilidades de identificación con las necesidades colectivas; sus funciones, íntimamente vinculadas a cuestiones básicas de la vida en las localidades; su facultad para vincular al gobierno con la sociedad civil; la factibilidad de promover niveles de participación política y de control ciudadano en el gobierno local.

Descentralizar es más que delegar funciones: es distribuir el poder de decisión real sobre materias de importancia sustantiva, a través de distintas instancias en el marco de un mismo sistema orgánico de planificación.

Para los municipios, el principio de la descentralización se deriva de los requisitos técnicos de eficiencia y eficacia de la gestión de las necesidades básicas materiales, y además se asienta en el hecho de que una importante manera de permitir que la comunidad participe realmente es que lo haga desde la planificación y culmine en la evaluación de sus logros.

Lo que se aspira es que exista una correlación directa entre el grado de participación en las decisiones de la planificación y el grado en que los planes influyen de modo positivo y relativamente inmediato sobre la satisfacción de necesidades esenciales de la población.

Adicionalmente, se debe destacar que las experiencias descentralizadoras debidamente planificadas, lejos de poner en riesgo la unidad del Estado, neutralizan tendencias desintegradoras que por lo general siempre provienen de desigualdades sociales o idiosincrasias regionales alimentadas por las discriminaciones intencionales o causadas por las omisiones que cometen los modelos centralizados y globalizadores.

• 9 •

Un papel muy especial juega, en esta perspectiva, el fortalecimiento municipal.

En este plano, si la estrategia de la descentralización se la entiende como el camino a una sociedad más equitativa, eficiente y democrática, el fortalecimiento municipal es un tramo indispensable que hay que recorrer en el camino de la descentralización. Esta convicción parte de una evaluación de las limitaciones municipales en la actualidad, a la par que de una objetiva apreciación de sus potencialidades.

Es necesaria la distinción que debe hacerse sobre las tareas y funciones que deben cumplir los gobiernos locales, dependiendo de las localidades que representan, eliminando, además, la superposición de funciones existente hoy entre municipios y consejos provinciales y evitando la creación de nuevas instancias de administración territorial que no tienen referente en los factores físico-geográficos, en las relaciones económicas, ni en las identidades culturales. Se concibe un nivel provincial de gobierno con capacidad coordinadora y de respaldo técnico, en el que estén representados las secciones municipales que lo conforman territorialmente.

Simultáneamente a la devolución de atribuciones y recursos, se puede agregar el traslado de nuevas atribuciones y recursos con vistas a descargar al gobierno central de muchas tareas y responsabilidades que pueden ser mejor atendidas en el nivel local. Complementariamente, el gobierno central debería iniciar un progresivo traslado de recursos financieros libres y determinados por la Ley, con un sistema de distribución que favorezca a las localidades más empobrecidas, al que los municipios deben, necesariamente, ligar un esfuerzo tributario local.

Reducir los controles excesivos, así como impulsar la asistencia y capacitación destinada a modernizar y optimizar la gestión municipal, son, algunos de los más importantes pasos que deben guiar el establecimiento del nuevo municipio, que el país reclama con urgencia.

• 10 •

Frente a esta visión, el Ecuador enfrenta un difícil y confuso proceso de modernización del Estado impulsado por el Gobierno, en el que la estrategia de descentralización que parece ser la de mayores posibilidades, apenas es nombrada soslayando su importancia.

Estrategia que no es excluyente ni contradictoria con mecanismos coyunturales que suelen impulsarse aisladamente, a los cuales, sin embargo, les proporciona orientación de más amplio plazo y sentido de realismo.

En este sentido, a manera de ejemplo: a la privatización de las empresas públicas y a la prestación de servicios concedidos a empresas particulares, la perspectiva de la descentralización no se opone, pero las racionaliza en función del interés social y no las abandona al incierto juego del mercado en el que la competencia puede privilegiar al lucro privado sobre el bienestar y la conveniencia social; y, al desenrolamiento de la burocracia que se plantea como objetivo la reducción del gasto público, la descentralización tampoco se opone, mientras estos mecanismos no produzcan efectos de desmantelamiento de prestaciones que el Estado debe atender obligatoriamente, que no signifiquen mayores niveles de ineficiencia por el desalojo de personal experimentado y que se mida adecuadamente las consecuencias sociales del desempleo para enfrentarlas responsablemente.

En suma, en el marco de la correspondencia entre modernización y descentralización, el planteamiento municipal consiste en:

- que se diferencie claramente los objetivos de cada una de las estrategias para su aplicación transparente;
- que no se sustituya los objetivos de la reforma con mecanismos de aplicación aislada;
- que se mida los efectos que en el mediano y largo plazo pueden producir cada una de las medidas que se apliquen; y,
- que la orientación general, el ritmo del proceso y cada medida que se aplique esté debidamente concertada en el marco de una amplia participación de los involucrados.

Además de estas observaciones de referencia, persiste la necesidad de aclarar los objetivos de estas visiones diferentes, para confrontarlos y procurar que se tomen decisiones concertadas, en beneficio del país, más allá de los intereses de las presentes administraciones.

En resumen, la visión municipal propone:

- que la descentralización debe ser considerada como la estrategia fundamental de la reforma del Estado;
- que su visión de la descentralización no se opone a las estrategias de modernización, desregulación y privatizaciones elegidas por el gobierno nacional para impulsar la reforma, pero que les antepone como objetivos superiores: el mejoramiento de la calidad de vida de la población; la democratización real del Estado; y la equidad y armonía del desarrollo en todas las secciones del territorio nacional;
- que la responsabilidad del desarrollo local en los ámbitos urbano y rural debe tener como protagonista institucional a un municipio fortalecido y democrático, que debe contar con el respaldo técnico y de coordinación de los intereses supralocales de una instancia de gobierno provincial renovada en su estructura de representación y que sobre estos niveles debe actuar un gobierno nacional con fuerte capacidad normativa que mantenga su rol subsidiario y garante de los derechos básicos de la población nacional;
- que para la administración del territorio nacional, debe desarrollarse un sistema unificado de competencias institucionales, a las cuales debe corresponder una asignación proporcional de los recursos, que no desatienda las diferencias que históricamente se han acumulado entre las secciones del país;
- que las reformas a la Constitución, por un lado, en vez de reducirse a la revisión aislada de su articulado, deberían impregnarse en su integralidad de la concepción de un Estado unitario y descentralizado, y por otro lado, que el esfuerzo de reformas debería estar respaldado con el desarrollo de un sistema de leyes y de normatividad secundaria, que garantice sus concepciones centrales y que evite su posterior tergiversación; y,
- que el Gobierno debe garantizar el involucramiento más amplio de actores en este debate.

PROPUESTAS DE DESCENTRALIZACION: UNA EXPERIENCIA REGIONAL

Fernando Maldonado Donoso

1. CONSIDERACIONES GENERALES

La temática de la descentralización como parte sustancial de la reforma política del Estado concentra cada vez más la reflexión de círculos institucionales, políticos y sociales, cuando en nuestro país hay evidencias incontrastables del agotamiento del sistema político, de desconfianza ciudadana en el ejercicio del poder basado en modalidades tradicionales, incluyéndose hasta las variables partidistas; y cuando el efecto de las políticas de ajustes sucesivos que se han practicado desde la década pasada y con más fuerza en el presente Gobierno, socializa la angustia, la corrupción y la deuda, y privatiza hacia estrechos círculos la confianza en un futuro mejor.

En este contexto, las críticas a la Constitución Política aprobada en referéndum en 1979 se han intensificado, pero concentrándose en aquellas disposiciones que resultan un obstáculo para el asalto total que ciertos círculos monopólicos nacionales y extranjeros, pretenden hacia los recursos naturales y bienes de la República, proclamado como estrategia decisiva por las corrientes neoliberales para lograr una reactivación económica.

Conviene recordar, igualmente, que en los últimos 22 años, desde cuando se exportó el primer barril de petróleo, el Estado ecuatoriano ha contado con la mayor cantidad de recursos financieros de toda su historia republicana, procedentes principalmente de la explotación hidrocarburífera, y que se estiman en alrededor de 43.000 millones de dólares (US\$43.000'000.000) aproximadamente, entre los que se incluyen los doce mil quinientos millones de dólares a los que alcanza, aproximadamente, el monto de la deuda externa.

2. LA AMAZONIA ECUATORIANA: ESCENARIO DE GRANDES CONTRADICCIONES

La Región Amazónica ecuatoriana ha sido en esta etapa la fuente principal de esta producción minero extractiva. Petróleo y oro constituyen, amén de otros minerales, los más importantes recursos extraídos del nororiente y del suroriente, respectivamente; y se ha convertido en escenario de grandes contradicciones sociales, institucionales, económicas y políticas, añadiéndose que tal polarización se ha visto alimentada por el carácter centralista del Estado ecuatoriano.

Debilidad y desfinanciamiento de sus gobiernos seccionales, atribuciones concentradas en los organismos del Gobierno central, duplicación de funciones y peso del burocratismo, corrientes migratorias procedentes del resto del país y que presionan con necesidades crecientes sobre los gobiernos seccionales, normatividad que no recoge

ni responde a la realidad específica de esas comunidades y zonas geográficas han sido, entre otros, los fenómenos presentes en la región, junto a uno de los más graves: la devastación de sus recursos naturales y humanos, la afectación de su biodiversidad, la creciente contaminación del medio ambiente amazónico y por ende su impacto degradante en la calidad de vida de sus habitantes, tanto indígenas como colonos; al tiempo que los acervos culturales y derechos de los pueblos indígenas se han visto amenazados por estas oleadas modernizadoras que han venido junto a las inversiones extranjeras.

La región Amazónica representa casi el 50% del territorio de la República, con una población cercana a quinientos mil habitantes, de los cuales una quinta parte, alrededor de cien mil, son indígenas pertenecientes a seis grupos étnicos.

3. LA LEY 10 Y EL RETO REGIONAL PARA EL DESARROLLO

Una política de coordinación entre el Consorcio de Municipalidades Amazónicas y los legisladores de las Provincias Amazónicas ha sido un elemento importante para que se haya logrado el trámite y aprobación de la Ley 10 denominada "Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico y de Fortalecimiento de sus Organismos Seccionales", publicada en el Registro Oficial 30, de 21 de septiembre de 1992.

El impulso de este cuerpo legal partió del Consorcio de Municipios Amazónicos, que desde hace más de diez años pugnaba porque se supere la dispersión con la que se tratan los asuntos amazónicos en el aparato del Estado, se fortalezcan sus organismos seccionales, principalmente Municipios, y se cuente con un sistema de planificación regional, dado que los sucesivos Planes Nacionales de Desarrollo que vienen desde hace varias décadas, no han incorporado un conjunto de políticas específicas que respondan a la realidad amazónica, diversa de las del resto del país.

Al mismo tiempo, estos esfuerzos empataban con la creciente importancia que la humanidad otorga a la defensa y conservación de los recursos naturales, cuya devastación y agotamiento amenaza a toda la especie, y en particular a las sociedades atrasadas y pobres. Muy poco esfuerzo sistemático se ha registrado en el país para que se concrete el postulado del artículo 19, numeral 2 de la Constitución Política vigente, por el cual el Estado garantiza al ciudadano "el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación...".

De tal modo, aquella Ley 10 convirtió a nuestro país en el primero en elevar a nivel de Ley la voluntad de iniciar una política regional para acercarse a un modelo de desarrollo sustentable, dentro del cual los gobiernos seccionales (30 Municipios y 5 Consejos Provinciales actualmente) tengan una participación y responsabilidad trascendentes, tras la reunión de la Primera Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente, en Río de Janeiro, en 1992.

Además, dicha Ley fijó una participación directa en las rentas petroleras en favor de los organismos seccionales, al destinar siete centavos de dólar por cada barril de petróleo extraído de los yacimientos de la región en 1993; ocho centavos de dólar en

1994, y así hasta llegar a diez centavos por barril en 1996. Este fondo se distribuye así: 57% para los Municipios Amazónicos (50% en partes iguales y 50% según la población); 28% para los cinco Consejos Provinciales en parte iguales; y el restante 15% se destina para el Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico (ECORAE), previsto como instancia de apoyo y asesoría para los gobiernos seccionales, y no como ente competidor.

En el Directorio de este Instituto está representado el Poder Ejecutivo con 5 representantes: -del Presidente de la República; -del Ministro de Defensa Nacional; -del Ministro de Agricultura; -del Ministro de Relaciones Exteriores; -de Petroecuador. El Congreso Nacional elige a un Diputado de entre los legisladores de las Provincias Amazónicas. Los Municipios de la Región Amazónica tienen un representante, al igual que los Consejos Provinciales; y finalmente hay un Vocal por los Centros Agrícolas de la región, y un Vocal por las organizaciones indígenas.

El rol fundamental de este Instituto es la preparación del Plan Regional de Ecodesarrollo, conjuntamente con el CONADE, pero bajo una política participativa, donde los actores sociales y los gobiernos seccionales tengan directa intervención, generando un proceso descentralizador que vaya consolidándose socialmente y enriqueciéndose con la definición de ejes uniformes para las actividades productivas así como para los servicios que se establezcan, en cuanto a defensa y preservación medioambiental.

Hasta el momento, los gobiernos seccionales amazónicos aprecian con inquietud que persiste una política centralista en quienes se hallan al frente de este Instituto, incumpléndose este mandato de fortalecer a los gobiernos seccionales, que señala la Ley 10.

Un proceso de descentralización es, ante todo, un proceso político donde se prueba, o no, la voluntad e intereses por transferir poder de espacios superiores a otros del aparato del Estado. Sin duda, los gobiernos seccionales y principalmente los Municipios deben ser destinatarios de esa transferencia de poder, de recursos económicos y de autonomía organizativa, para que el proceso descentralizador pueda orientarse hacia una profundización de la vida democrática y hacia la incorporación de las potencialidades endógenas de la sociedad civil en las tareas del gobierno y desarrollo locales, enriqueciendo una propuesta de democracia y unidad nacionales.

En esta línea, resulta indispensable consolidar espacios de reforma constitucional (se ha planteado, por ejemplo, suprimir la discriminación del art. 56 de la Carta política vigente, para que todas las provincias elijan 2 diputados al Congreso, y a partir de allí opere la representatividad conforme la población, pues en la actualidad cuatro provincias amazónicas y Galápagos sólo tienen un legislador; la provincia de Napo tiene 2 Diputados).

Al mismo tiempo, tienen que desarrollarse políticas y cuerpos legales que concreten la disposición del art. 121 de la Constitución Política vigente, según el cual:

"Art. 121.- El Estado propende al desarrollo armónico de todo su territorio mediante el estímulo a las áreas deprimidas, la distribución de recursos y

servicios, la descentralización administrativa y la desconcentración nacional, de acuerdo con las circunscripciones territoriales.

Se dará preferencia a las obras y servicios en las zonas de fronteras."

En síntesis, el caso de la Región Amazónica ecuatoriana plantea una experiencia piloto para un proceso de descentralización, puesto que territorialmente supone una muy grande base física; económica y estratégicamente es fuente de fundamentales actividades productivas que nutren la economía nacional y que financian en un 50% ahora el Presupuesto del Estado; socialmente cuenta con la presencia de etnias y nacionalidades indígenas, cuyos derechos y acervo cultural deben ser respetados y cuya capacidad debe ser siempre valorada cuando estamos iniciando "los nuevos quinientos años tras el descubrimiento de América" y cuando se trata de defender y asimilar la identidad indo-mestiza.

A estas consideraciones debe agregarse que los recursos naturales de la región amazónica ecuatoriana, como parte que es de la Cuenca Amazónica, representan una reserva vital para la Humanidad, agobiada por el envenenamiento del medio ambiente planetario, en el que mayor responsabilidad tienen las sociedades desarrolladas.

Este contexto otorga, pues, creciente validez a estos esfuerzos que los gobiernos Municipales y Provinciales de la Amazonía vienen impulsando, y debe ser valorado por toda la sociedad ecuatoriana en este momento histórico en que resulta imperativa la profunda reforma del Estado, y de las relaciones sociales y políticas injustas e insatisfactorias para las mayorías nacionales.

PROPUESTAS DE DESCENTRALIZACION

Ricardo Noboa Bejarano

El modelo económico cepalino, caracterizado por el centralismo en lo político, el intervencionismo en lo administrativo y el proteccionismo en lo económico, ha llegado a su fin.

La construcción de un nuevo modelo implica, necesariamente, la reforma profunda a estas tres características, impulsando la descentralización, la desinversión estatal y el fenómeno a la agricultura y las exportaciones privadas. Sin embargo, es necesario precisar que si no se alientan estas tres profundas reformas cualquier cambio en el modelo será incompleto y la reforma del Estado ecuatoriano quedará trunca. No se puede pensar en las privatizaciones, la desinversión estatal y el reemplazo del modelo de sustitución de importaciones por uno de fomento a las exportaciones puede ser suficiente sin descentralizar el Estado. La trípode no está completa sin la descentralización, pues un Estado centralista no propende al desarrollo armónico de las diferentes regiones del país. El fracaso de los regímenes socialistas se debió, en gran medida, a la ineficiencia de un Estado obeso y planificado desde la cúpula. No se puede, por consiguiente, combatir el concepto de la descentralización con el objeto de mantener un caduco sistema de privilegios que atenta contra la administración de un Estado moderno. No se puede defender a ultranza a la República unitaria ni se debe intentar crear Estados federales. Llevar la discusión a estos extremos sería simplificarla a límites casi rústicos y fomentar en el país la división entre aquellos que desean en el fondo que el sistema permanezca intocado y aquellos otros que desean introducir en la reforma elementos de conflicto que, por lo radicales harían imposible la modificación del sistema. Ni el unitarismo inmovilista del siglo pasado trasvasado a este siglo por los gobiernos militares ni el federalismo exógeno son, en mi criterio, las respuestas. Pero sin duda el Estado ecuatoriano debe pensar en un robustecimiento de los gobiernos provinciales y en un nuevo sistema de asignación de recursos que modifique al ya superado FODESEC. Es esta una evidente realidad cuyo desconocimiento profundiza los resentimientos y atenta contra la decantada unidad nacional.

Descentralizar no es sólo desconcentrar, como equivocadamente algunos pueden pensar. Pensar que descentralizar es abrir una oficina por aquí o transferir funciones por acá es desconocer los reales problemas del país o, lo que sería más grave, conociéndolos, postergar las reales soluciones para no ceder privilegios. Descentralizar implica, como bien lo dice la Ley de Modernización, "delegar el poder político, económico, administrativo o de gestión de recursos tributarios del gobierno central a los gobiernos seccionales". Y yo agregaría algo más a esta norma vigente pero no aplicada por el gobierno: la descentralización implica conceder un firme régimen de autonomía a las provincias en cada uno de los aspectos mencionados.

A muchos políticos ecuatorianos no les gusta abordar con claridad este tema, por-

que piensan que pueden perder votos. El tema lo abordan columnistas, abogados, economistas y medios de comunicación. Sin embargo, si los políticos no tenemos el coraje de abordarlo, la descentralización seguirá siendo tema de seminarios y debates, pero no se implementarán las reformas legales que modifiquen el sistema, reformas que deberán ser de consenso a fin de que no queden las clásicas heridas que supuran por ser fruto de la imposición. Para demostración de lo que afirmamos, ILDIS ya organizó un seminario en mayo de 1992, tal como lo demuestra el editorial de El Universo que con el título de "Centralismo", se publicó el 28 de julio de 1992. Algunos políticos sostienen que para descentralizar no hacen falta reformas legales sino voluntad política. Esto opinan quienes en el fondo son partidarios del inmovilismo y no desean ningún cambio. Claro que se necesita voluntad política pero si mantenemos intocado el actual sistema de distribución de rentas consagrado en la Ley, los regímenes seccionales continuarán debilitados y seguirán siendo los eternos pedigüños del Ministerio de Finanzas, hoy convertido en el Montepío de los Municipios, donde Alcaldes y Prefectos empuñan su independencia política a cambio de la transferencia de recursos.

¿A cuánto asciende el FODESEC? Aproximadamente a 150 mil millones de sucres. Si los ingresos del país llegan a 5.6 billones de sucres, el FODESEC equivale tan sólo al 3% del Presupuesto. ¿No creen ustedes que las provincias se merecen y necesitan una cantidad sustancialmente mayor? Si en lugar del 3% se reparte un 40% de los ingresos, las provincias recibirán cerca de 15 veces más. Obviamente que al modificarse sustancialmente las cantidades, los regímenes seccionales tendrán que atender o concesionar en sus jurisdicciones, ciertos servicios públicos y de vialidad. Pero sin temor a equivocarnos creemos que estos rubros podrán ser atendidos con mayor eficiencia de lo que hoy el centralista, lento y burocratizado Estado ecuatoriano lo hace, pues lo que hoy atiende con mayor frecuencia, puntualidad y eficiencia son los apagones. Por otra parte el Estado podrá realmente desempeñar a cabalidad su rol subsidiario fortaleciendo la educación, la salud y la seguridad, que en ciertos cantones del país ni siquiera existen.

Todo gobierno debe buscar el aumento de la producción y la redistribución del ingreso. Por años se ha creído que para ello había que alentar al sector privado. Nada más cierto. Sin embargo, aparte de ello, la descentralización es un verdadero motor en la reactivación de la economía de los países. Una eficiente descentralización genera empleo, fomenta la construcción al existir mayores recursos para la obra pública, promueve nuevas empresas al desplazar el centro del poder y las decisiones a las provincias, mejora las recaudaciones por cuanto parte de los tributos son recaudados para sí y no para el gobierno central y finalmente, es un poderoso vehículo de integración nacional, pues más bien es el centralismo el que divide a la República y es el instrumento de un proceso disociador.

Por favor, no nos mantengamos tranquilos y apoltronados creyendo que no pasa nada. No creamos que organizando foros mantenemos distraída a la gente, la que por cansancio termina olvidando el tema. Pensemos que si el Estado no delega espacios de participación económica y decisión política, la ciudadanía irá buscando formas alternativas de acciones que pueden hacer que aparezcan tendencias desintegradoras y contrarias a la unidad del Estado.

Las excelentes experiencias de Colombia, Chile y Perú, repúblicas unitarias, deben servir de base para que la reforma constitucional a discutirse próximamente incluya con valentía un capítulo que de manera práctica y no lírica como hasta ahora, establezca con claridad la manera en que se fortalecerá económica y políticamente al régimen provincial a fin de enfrentar con éxito los desafíos de la competencia regional y no quedarnos a la zaga de Estados que han doblado la esquina en materia de modernización.

Nosotros participamos de una propuesta de reforma constitucional que incluya en el artículo primero de nuestra Carta Magna la característica de descentralizado "como uno de los elementos fundamentales del gobierno ecuatoriano". En el mismo artículo primero debe reconocerse a las provincias del país el derecho a la administración autónoma de sus asuntos seccionales y a la planificación y promoción del desarrollo económico y social de su territorio, encargándole a la ley secundaria el desarrollo de este principio, que consagra la posibilidad de una firme descentralización política. Finalmente, y a fin de llevar a la práctica los preceptos constitucionales impidiendo la inveterada costumbre ecuatoriana de acatar las leyes pero no cumplirlas, la reforma propondrá se redistribuyan los ingresos destinando el 50% a los organismos seccionales y distribuyendo este 50% de acuerdo a la población, la eficacia en la recaudación y los niveles de pobreza de la población del respectivo municipio.

Es hora de que en este país dejemos de discutir cuestiones que en otras naciones ya forman parte de la historia. Voy a concluir leyendo dos frases que identifican claramente el problema:

"Hoy el Estado acapara rentas. Hace 20 años que el asunto está planteado en idénticos términos. El Estado acapara obras que no le corresponden, puesto que los municipios son los llamados a las atenciones locales con mucha mayor probabilidad de éxito que el Estado".

"La centralización de rentas y su distribución metódica y ordenada por parte del Gobierno jamás ha existido en el Ecuador".

La primera fue dicha por Víctor Emilio Estrada en 1919 y la segunda por Carlos Julio Arosemena Tola en 1926, esto es dentro del primer cuarto de siglo. ¿No les parece que este tema ya lo hemos debatido bastante?

LA DESCENTRALIZACION EN EL PAIS DESDE LAS PERSPECTIVAS DE LA SOCIEDAD CIVIL

DESCENTRALIZACION, REGIONALIZACION Y DESARROLLO AUTOGESTIONARIO

Leonardo Espinoza

1. La descentralización: Enfoques desde los intereses del poder político

Como sabemos, las territorialidades de las regiones continental e insular del Ecuador se configuran en parroquias, cantones y provincias, en los cuales se ejercita el gobierno seccional a través de las Juntas Parroquiales, Concejos municipales y Consejos provinciales. El cabildo o municipio constituye históricamente el organismo central para el ejercicio del poder local, teniendo en la figura del alcalde o presidente del concejo a su máximo personero¹. El entramado de gobierno y del Estado se entreteje con los poderes nacionales: ejecutivo, legislativo y judicial, configurándose de este modo la sociedad política que influye y es influenciada por la sociedad civil, cuyo desarrollo integral debería ser la razón existencial de la estructura política.

En el Ecuador el régimen presidencialista y el régimen alcaldicio nacen juntos, como expresiones del poder central y del poder descentralizado; estos poderes a lo largo de su desarrollo histórico estuvieron en permanentes desencuentros y conflictividades, en las que siempre o casi siempre llevó las de perder el poder local, por su relación de dependencia política y económica al poder nacional. Las asimetrías y desarticulaciones de estas instancias de gobierno son una de las causas principales para que las "autonomías" locales se hayan debilitado en sus capacidades de promoción del desarrollo autogestionario de los pueblos, urbanos o rurales, que conforman la territorialidad ecuatoriana. Aquella situación se ahonda por factores políticos y económicos propiciadores de la bipolaridad urbano-provincial en torno a Quito-Pichincha y Guayaquil-Guayas, distorsionando el debate de la trascendencia de la descentralización y regionalización para todas y cada una de las unidades que conforman la división política de la República del Ecuador.

La reorganización de las relaciones entre gobierno central y las municipalidades, es

¹ A propósito de alcaldes, me parece plenamente válida la sugerencia de uniformar con tal designación a todos los máximos personeros municipales, desapareciendo por consiguiente la denominación de presidente del Concejo.

el modelo simplificado y prevaleciente en las propuestas y prácticas descentralizadoras en boga. La descentralización aparece figurativamente como si el gobierno central, envejecido y cansado por el largo trajinar republicano decide en vida testar en favor de sus empobrecidos hijos municipales o provinciales, delegándoles y transfiriéndoles funciones y recursos para su convalecencia. Las realidades esenciales son otras, sin desconocer que las apariencias también son partes explicativas de la necesidad de la descentralización.

Tanto al gobierno central como a los municipios, bajo ciertos parámetros compartidos o en pugna, les interesa poner en práctica políticas descentralizadoras, de allí la actualidad del tema. La reducción o racionalización del tamaño del Estado pasa en el Ecuador por las privatizaciones y los ajustes estructurales, pero también en menor medida por las descentralizaciones como una forma de transferir conflictividades hacia la periferia, pero se lo hace a regañadientes, ya que éstas atentan contra un régimen estatal altamente concentrado, como es el nuestro. En cambio, para los municipios y los consejos provinciales, el juego de la descentralización es altamente ventajoso para sus intereses de ampliar sus áreas de influencia y acciones, y es realmente una alternativa válida para un proyecto de desarrollo humano autogestionario, si viene acompañado de una activa y democrática participación ciudadana, identificada con sus culturalidades y territorialidades cantonales o provinciales. Y esto es precisamente lo que hace falta y lo que se tiene que promover para que la descentralización no reproduzca, en escalas locales o regionales, los mismos vicios de la centralización.

2. Las relaciones asimétricas centro-periferia como limitantes de la descentralización

Las posibilidades transformativas de los modelos modernizadores, deberían incluir el debate en torno a las relaciones centro-periferia o metrópoli-satélite presentes en todos los niveles espaciales de reproducción de la sociedad humana, para visualizar los límites de las propuestas. En esta dirección las teorías cepalinas y frankianas al respecto, que se nutrieron del proceso histórico latinoamericano, cobran nuevamente vigencia para el análisis. Hoy más que nunca con la reglobalización de la economía y la política mundiales, las relaciones de dependencia política, económica, científica y tecnológica, están presentes en la modernidad informatizada. A nivel mundial esto es evidente en la cotidianeidad: el reducido número de países centrales producen bienes y servicios para el mercado mundial; la gran mayoría de países periféricos son importadores de productos elaborados y de multiplicidad de servicios, aunque para ello deban sujetarse al dogal inacabable de la deuda externa. Bien vale recordar que ya tempranamente Simón Bolívar se dio cuenta de esta realidad, calificándolos como *pueblos consumidores* a los países latinoamericanos, al cual debemos agregar el de pueblos deudores, lo que también fuera avizorado por el Libertador.

La dualidad centro-periferia no sólo está presente en las relaciones internacionales, sino que se reproduce al interior de los países, a todas las escalas espaciales y gubernamentales. Resultan obvias en las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales, pero son menos transparentes a nivel provincial, cantonal o pa-

roquial, sobre todo en su internalidad. Los centros provinciales son las ciudades capitales que concentran la mayoría de servicios y captan excedentes del resto de la unidad territorial, por múltiples vías: tributación, tasas, intercambio desigual; de igual manera, aunque a escalas menores, pero igualmente negativas, se reproducen estas asimetrías entre los centros cantonales o parroquiales con sus áreas de influencia.

Es en las medianas y grandes ciudades donde se puede observar el fenómeno de la descentralización-centralizada, si vale el término para señalar los límites de la descentralización en el contexto de la reproducción a escala local de la relación centro-periferia. Al mantenerse esta dicotomía interna, la atención municipal está necesariamente deformada, presionada u orientada por esta realidad. La atención de las obras públicas y servicios municipales se prioriza, o hacia la conservación del pasado antes que a la realización del presente (tal el caso de la preservación y restauración de los centros históricos a costos que resultan elevados, mientras se desatiende el drama de los humildes que habitan las otrora casas solariegas); o a concentrar la modernización en las parroquias urbanas o espacios residenciales de los estratos sociales con ingresos elevados, mientras las barriadas pobres carecen de los más elementales servicios.

Sin embargo, hay que reconocer que se están dando virajes importantes a estas prácticas, sobre todo en aquellos municipios orientados bajo concepciones democráticas y humanísticas, o en aquellas ciudades en las que la opinión pública o el desarrollo de la organización socio-territorial presionan para desestructurar la reproducción de la relación centro-periferia. Y son, en estos casos, en los que existen mayores posibilidades para una efectiva política descentralizadora que armonice lo espacial con lo social bajo una concepción de desarrollo integral, autocentrado y autogestionario que emerja de las capacidades y potencialidades de las identidades locales, las cuales deben ser posibilitadas.

3. Las razones humanas y territoriales de la descentralización

La pobreza estimada para la población del Ecuador en 1990 llegaba al 80%, sin que este indicador se haya modificado. Esta sola cifra envuelve la dramática y angustiosa situación que soportan cuatro de cada cinco ecuatorianos, como consecuencia de políticas estatales y empresariales deshumanizadas impuestas o dirigidas desde los centros de poder mundial o por reducidos grupos bancocráticos nacionales o regionales. Las estrategias macroeconómicas de ajuste que se las exhibe como el paradigma beneficioso para el país encubren las precarias condiciones socio-económicas de la población, pero son una prueba fehaciente de su carácter centralizador, concentrador y funcionalizados a la acumulación plutocrática y al pago de la deuda externa.

El mapa de la pobreza nacional por regiones, provincias, cantones o parroquias refleja cómo las prácticas centralizadoras actúan para agudizar diferencias territoriales, pero en unas se siente más que en otras, tal el caso del cantón Paute en la provincia del Azuay, cuya población tanto urbana como rural, ya antes de la tragedia de La Josefina, estaba ubicada en el Mapa de Pobreza del Ecuador, en el estrato

medio de los más pobres -10 a 25%-²; luego del desfogue del río Cuenca, estimamos que se encuentra en el estrato más bajo -0 a 10%-, ya que en él se encuentran el 62% de las familias directamente afectadas en sus formas económicas, sociales y culturales; están un 59% de las viviendas destruidas; un 57% de los puestos de trabajo perdidos; un 62% de tierras agrícolas dañadas; un 59% de las pérdidas de materiales de construcción³. Además, su cabecera cantonal, la ciudad de Paute, fue la que recibió el mayor impacto urbano, ocasionándose en ella pérdidas y retrocesos de considerable magnitud en su débil economía.

Es bien conocida y sentida por nosotros, los australes, la frase morlaca de que "vivimos al sur del Ecuador". Todo es entrar a la provincia del Cañar desde la costa o desde la sierra para que nuestro trauma de la calamitosa situación vial nos enerve. El espacio subregional conformado por el Azuay y Cañar, que hasta fines del siglo pasado constituyera una sola provincia, es un territorio en el cual sus habitantes han sido víctimas permanentes del gobierno centralizado y burocratizado, por el abandono o las desatenciones crónicas a sus necesidades fundamentales. Lo sucedido en la historia reciente, con la catástrofe de La Josefina y los proyectos reestructuradores con financiamiento del Estado es una prueba fehaciente, pero sería una historia larga por contar. Por lo menos señalemos que hay, en este año, un déficit del orden de 30 mil millones de sucres en las asignaciones para las inversiones diseñadas por el Consejo de Programación de acuerdo a las estimaciones de recaudación por efectos de la aplicación de la Ley 026 decretada por el Gobierno, luego del represamiento que bloqueó la comunicación con los cantones orientales del Azuay y con la provincia de Morona Santiago. Actualmente no hay nuevas asignaciones y el Gobierno, por último, ha vetado la ley de reconstrucción del Austro aprobada por el Congreso, mientras los requerimientos de inversión para 1995 ascienden a 50 mil millones de sucres. Con razón en una reciente encuesta muestral para una tesis de graduación de economistas, al ser interrogados los moradores de los cantones afectados señalan que la recuperación es lenta o inexistente.

De acuerdo a los indicadores del INEC sobre las necesidades básicas satisfechas -NBS- e insatisfechas -NBI-⁴, en las provincias de la subregión se demuestran varias disparidades. En primer lugar las NBI de las provincias de Azuay y Cañar son mayores que las de la región serrana; en efecto este indicador para la región es del orden del 64.14%, en tanto que para las provincias es del 65.73% y 83% en el orden mencionado. En una comparación interprovincial se evidencian grandes diferencias en cuanto a NBI en sus respectivas capitales de provincia, ya que Cuenca tiene un indicador inferior al regional, situándose en un 32.23%, en tanto que Azogues llega al 64.50%, exactamente el doble, lo cual quiere decir que los problemas de calidad de la

² CONADE-Coordinación General del Frente Social: Mapa de Pobreza consolidado a nivel parroquial urbano y rural, Quito, abril 1993.

³ Elaboración en base del estudio: Evaluación de los daños causados por el represamiento y desfogue del río Cuenca, CREA-IDIS, junio de 1993.

⁴ Los indicadores componentes para el análisis de las necesidades básicas, según el INEC son seis: calidad de la vivienda, hacinamiento, abastecimiento de agua, servicio sanitario, asistencia escolar y capacidad económica. Cuando se hace referencia a las NBI, los porcentajes señalan la carencia de por lo menos un indicador insatisfecho. Las cifras que se señalan en la ponencia son extractadas del documento del INEC: ECUADOR, Mapa de necesidades básicas insatisfechas.

vivienda, hacinamiento, abastecimiento de agua, servicios sanitarios, escolaridad y capacidad económica de los hogares, es doblemente angustiosa para los azogueños en comparación a los cuencanos.

Pero no todos los habitantes del cantón Cuenca "gozan de buena salud", actualmente ni siquiera los habitantes de la ciudad, destrozada no a consecuencia de una devastadora guerra, sino por los planes maestros de agua potable y alcantarillado orientados a la remodelización de la capital de los azuayos. Pero volvamos a las cifras de las NBI, para darnos cuenta del funcionamiento de las relaciones asimétricas de centro y periferia que pueden acentuarse si no se rompe este esquema. El cantón Cuenca tiene un 54.13% de NBI, pero este porcentaje encubre profundas diferencias entre las parroquias urbanas y rurales; mientras las insatisfacciones son del orden del 30.03% en el área metropolitana de la ciudad, en su periferia llega al 94.49%. En el caso de sus parroquias rurales la tendencia que se observa es que mientras más distante está la parroquia del centro urbano, más NBI se acumulan; y, correlativamente, mientras más cercana se encuentra la parroquia a la ciudad, la situación mejora: las parroquias de Chaucha y Molleturo son ejemplo de lo primero con el 99.03% y el 98.54% respectivamente de NBI; San Joaquín y Baños son el ejemplo de lo segundo, con el 80.65% y 88.28%.

4. La descentralización municipal y provincial como necesaria para la consolidación de las identidades locales y el desarrollo autogestionario

Como reflexiona Aníbal Quijano, "el cambio de la realidad no es lo que está en debate ahora, es el problema de la identidad", es decir del reconocimiento y la autovaloración de nosotros, como pueblos andinos. Las políticas de descentralización y regionalización orientadas al desarrollo deben partir del reconocimiento de las identidades culturales en el más amplio sentido del término, en que "lo nuestro" sea algo diferente al de "los otros". Sin desconocer la importancia y trascendencia de la consolidación de los municipios como los organismos más representativos de los intereses locales, la descentralización no sólo debe ser concebida únicamente desde la óptica del fortalecimiento presupuestario, organizacional, funcional y de autonomía, sino, repito, del desarrollo integral del socio-territorio de su competencia cantonal fortaleciendo su identidad y su capacidad autogestionaria.

En la actualidad estas concepciones del desarrollo no impregnan la gestión de los cabildos, aunque se proclame esta intencionalidad. Lo que se propone entonces es que el municipio debe ejercer el liderazgo en el diseño del desarrollo cantonal contando con el consenso de los ciudadanos, instituciones y empresas de su circunscripción. Ello no supone que el municipio vaya a absorber atribuciones de otros organismos o a interferir en las decisiones y acciones de incumbencia privativa, sino la de ejercer una función propositiva de políticas y estrategias globales de desarrollo cantonal.

En los modelos alternativos de desarrollo socio-territorial descentralizado y auto-centrado, de afirmación de identidades sucesivas, desde lo cantonal hacia lo provincial, el papel de los consejos provinciales es fundamental. La provincia es la concreción de una nueva identidad construida históricamente en el proceso republicano

del Ecuador que debe también ser potenciada en sus capacidades y posibilidades. La consolidación de los consejos provinciales como organismos centrales de gobierno seccional requiere de nuevas formas orgánicas y de competencia.

La realidad actual del gobierno provincial es que sus acciones de programación y realización entran en una doble conflictividad: con el gobierno central y con los municipios, apareciendo como innecesaria su existencia; sin embargo su presencia debe ser consolidada en la direccionalidad de promover el desarrollo descentralizado y autogestionario, convirtiéndose en una instancia de concurrencia y coordinación de los proyectos municipales que trascienden el ámbito cantonal, así como también de los proyectos específicos de interés provincial. Para viabilizar esta nueva concepción se requiere de la expedición de una modernizada ley de régimen provincial, la cual además de afirmar las funciones mencionadas, sancione una nueva forma de composición corporativa. Proponemos que el Consejo Provincial esté presidido por el Prefecto elegido democráticamente por sufragio universal; pero los consejeros deben ser los alcaldes de los cantones que conforman la provincia, para garantizar una real articulación entre los intereses municipales y los provinciales.

5. El reconocimiento constitucional de lo pluriregional para una política de desarrollo nacional interdependiente y autogestionario.

Actualmente el debate de la descentralización corre aparejado con el de regionalización. En la propuesta de SENDA la descentralización privilegia el fortalecimiento de los municipios; y, en la regionalización la planificación socioeconómica basada en la integración de provincias vecinas, en la medida de lo posible pertenecientes a diversas regiones naturales del Ecuador, con la finalidad de lograr un desarrollo socio-territorial más equilibrado. En el orden conceptual, la propuesta de la SENDA es plenamente aceptable; pero resulta limitada de cara a los procesos históricos y culturales diferenciados, y a veces conflictivos de las provincias que configurarían las 7 regiones en las que se plantea dividir al país⁵.

Con la intencionalidad de aportar al debate en torno a la regionalización del país, desde otra perspectiva, formulamos una propuesta alternativa que parte de un modelo de afirmación o construcción de identidades sucesivas, desde menores como la cantonal y luego provincial, a mayores como la regional, hasta llegar a la superior y suprema como es la nacional. Ya hemos justificado las interrelaciones entre lo parroquial y lo cantonal, lo cantonal y lo provincial, nos toca ahora diseñar las articulaciones entre lo provincial y lo regional. Para ello es necesario elaborar una definición de región, para aproximarnos a la justificación de la propuesta, a sabiendas de que entramos en el terreno movedizo de las conceptualizaciones.

La región, en el plano nacional, la entendemos como *un determinado espacio geográfico o natural en cuya matriz se estructuran y desestructuran procesos históricos resultantes de las interrelaciones dialécticas de componentes y acciones demo-*

⁵ La regionalización del Ecuador propuesta por la SENDA consta de las siguientes regiones: 1.- Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos; 2.- Pichincha y Napo; 3.- Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo y Pastaza; 4.- Guayas, Los Ríos y Bolívar; 5.- Cañar, Azuay y Morona Santiago; 6.- El Oro, Loja y Zamora Chinchipe.

*gráficas, medio ambientales, sociales, económicas, políticas, ideológicas, institucionales que configuran identidades culturales funcionalizadas a requerimientos internos y externos de reproducción*⁶. A la luz de esta conceptualización, la región bien podría abarcar unidades espaciales menores como la parroquia, el cantón o la provincia, con lo cual no avanzaríamos en nada para una propuesta de regionalización del Ecuador. De lo que se trata es de englobar estas unidades espaciales en una territorialidad mayor, capaz de construir también una identidad superior, nutriéndose de la historia y de las realidades naturales diferenciadas de nuestro país, agrupando alas provincias no sólo con el criterio de vecindad, sino ante todo de afinidad de identidades histórico-culturales.

La experiencia nacional nos demuestra la debilidad de los pocos organismos existentes de desarrollo regional, tal el caso de la región 6 (Azuay, Cañar y Morona Santiago) con el CREA o la región 7 (Loja, El Oro y Zamora Chinchipe), cuyas acciones han tenido siempre limitaciones en la formulación de la planificación nacional, que nunca tomó en cuenta el planeamiento regional; en la no existencia de coordinación entre la planificación de los organismos seccionales como consejos provinciales y concejos municipales y la planificación regional; pero, sobre todo, en que los espacios de planeamiento son diferentes, ya que se trata de agrupamientos de provincias pertenecientes a distintas regiones naturales con identidades histórico-culturales y necesidades socio-ambientales disímiles.

En una reflexión de cara a estos dos casos, parecería más conveniente invertir los ejes cartesianos de la regionalización, basándose en el desarrollo de las tres regiones naturales del país cuyas franjas geográficas siguen un curso vertical. No se trata, por supuesto, de un simple viraje de coordenadas, se trata de que el desarrollo regional siga su cauce natural deslizándose por las corrientes histórico-culturales diferenciadas de costa, sierra y amazonia (incluyendo Galápagos). En el Ecuador somos capaces de ver y estudiar en los textos escolares nuestra variada geografía y economía regional; cuando recorremos sus territorios somos testigos de formas culturales totalmente diferenciadas entre pueblos montuvios, chagras y shuaras; entre pueblos pescadores marinos, maiceros andinos y recolectores amazónicos; con frecuencia en el país se presentan estadísticas demográficas, administrativas, económicas clasificadas según las tres regiones naturales del país, pero continuamos empeñados en no reconocerlas en la división político-territorial, nadando contra natura, contra historia y contra cultura.

La propuesta de organizar el desarrollo económico-espacial y el gobierno regional se practicaría mediante el agrupamiento de las provincias que se pertenecen a una misma región natural, a través de la creación de tres grandes unidades administrativas, llámense éstas distritos o departamentos como complemento a la actual división política de la República. Estas grandes unidades tendrían un Consejo Regional planificador y gestor del desarrollo regional, conformado por representantes de las diferentes provincias, presidido por un prefecto regional o algo por el estilo, elegido democráticamente en elección popular de los ciudadanos de las provincias que integran la región. Una propuesta más radical sería conformar tres estados regionales confederados con sus respectivos poderes ejecutivo, legislativo y judicial, subordinados a la Constitución del Estado Nacional.

⁶ Espinoza, Leonardo: Cuenca y su provincia. Tejiendo su historia hasta la confección de sombreros de paja toquilla, en Los Retos del Austro, Cuenca, 1993.

En uno u otro caso, debe haber suficiente autonomía para ejercer un gobierno regional con capacidades para manejar un presupuesto regional global con partidas específicas para cada una de las provincias y cantones de su jurisdicción, de acuerdo a los requerimientos planteados desde los municipios a través de los consejos provinciales. Las fuentes de financiamiento deben en buena medida surgir de las capacidades regionales mediante un sistema de política económica regional, y la otra parte del presupuesto nacional cuyos ingresos deben provenir de las fuentes que emanen del patrimonio nacional y que se consideren como estratégicos para el desarrollo del conjunto del país como son los recursos energéticos, mineros, aduaneros, de comercio exterior y otros.

Lo trascendente de esta política sería que cualesquiera de estos reordenamientos propiciarían profundos cambios en la vida nacional, estableciendo una sana competencia interregional basada en la eficiencia y complementariedad, fortaleciendo el desarrollo económico con ventajas comparativas naturales, potenciando el desarrollo de un mercado nacional de masas para la satisfacción de las necesidades básicas, el florecimiento de la cultura regional en sus múltiples expresiones diferenciadas. Obviamente no es ésta la panacea para todos nuestros males, como lo demuestran experiencias de este tipo en otros países latinoamericanos, pero es una de las mejores opciones para canalizar la descentralización y la regionalización como procesos interrelacionados.

6. Hacia un modelo alternativo de desarrollo con rostro humano

De poco serviría la consagración constitucional de la descentralización y la regionalización, si no viene acompañada complementariamente de similar reconocimiento de formas participativas democráticas y productivas del ciudadano, de la familia, de la organización popular en los proyectos políticos, económicos, sociales, demográficos, medio ambientales, tecnológicos, culturales, institucionales, cívicos, es decir en todo aquello que propenda al desarrollo de la creación, la identidad y la libertad, como lo propone Fernando Carvajal⁷.

En otras palabras, se trataría de transitar y de afirmar un desarrollo autocentrado o autogestionario, que está latente o que se lo practica diariamente en la cotidianidad individual, familiar o institucional local. La prueba más condensadora de la historia autogestionaria de nuestros pueblos andinos está en la minga campesina que ha permitido la supervivencia indígena a pesar de todas las formas de explotación y humillación a las que se han visto sometidos; está presente en la provincia del Azuay a través de la organización de todo un pueblo en Paute Construye; en la acción colectiva liderada por el Municipio en Chordeleg; en la capacitación microempresarial y comunitaria en Gualaceo y Sígsig que ha permitido a los habitantes de los cantones orientales resistir al embate de la naturaleza, la explotación social y el abandono estatal.

Pero estas células sociales autogestionarias deben ser dinamizadas en su organización y desarrollo a través de leyes de participación popular, tomando ejemplos lati-

⁷ Carvajal, Fernando: Globalización y Desarrollo en América Latina, en Informe de Coyuntura N° 16, julio de 1994, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Cuenca.

noamericanos, como la recientemente decretada por el gobierno boliviano⁸, que consagra el desarrollo municipal, ampliando sus competencias e incrementando sus recursos, en la identidad ecusos, y reconoce la personalidad jurídica de las "organizaciones territoriales de base", conformadas por comunidades indígenas, campesinas y urbanas, vinculándolas a la vida jurídica, política y económica del país.

Funcionalizar la descentralización y la regionalización a una forma de desarrollo de abajo hacia arriba, es la mejor alternativa para avanzar en la resolución de los problemas críticos que aquejan a nuestros pueblos y en el reconocimiento de la pluri-regionalidad, además de la multiculturalidad y pluriétnicidad de nuestro país. En otras palabras, se trata de ingresar por el camino de un desarrollo más equilibrado, menos dependiente y más satisfactorio de las necesidades básicas y humanas de la población, que nos permita, a la vez, dar el gran salto hacia una conexión eficiente y competitiva con la economía mundial.

Una alternativa histórica válida para reconstruir el Estado Nacional independiente y soberano es desarrollarse hacia adentro con los de adentro y para los de adentro, para ello es necesaria la desconexión de las relaciones metrópoli-satélite, para utilizar una categoría de Samir Amín, el autocentramiento en los términos que plantea Shuldt y la valoración nacional de la diversidad de identidades autorreproductoras o autogestionarias existentes a nivel local o regional. La historia económica nacional de la mayoría de países hoy desarrollados confirman la validez de estas expresiones de desarrollo interactuantes y complementarias; igualmente lo prueba la historia reciente de varios países del sudeste asiático.

La construcción de identidades de abajo hacia arriba, culminaría y comenzaría en la identidad superioatoriana, que siguiendo la ruta de múltiples aproximaciones modelaría la construcción de Nación Ecuatoriana basándose en el reconocimiento formal de los perfiles plurirregionales, multiculturales y multiétnicos inherentes a nuestra realidad. Claro está que ello presupone una nueva concepción sobre el Estado y sobre el desarrollo nacional, lo cual parece muy distante de los vientos modernizadores del gobierno actual, a tal punto que la descentralización y la regionalización no merecieron ser sometidas a debate del pueblo ecuatoriano en la última consulta popular.

Esperamos que el Congreso Nacional cambie verdaderamente de rumbo a nuestro país cuando enfrente las reformas constitucionales de estos temas tan trascendentes para una real reorganización del Estado ecuatoriano con miras a propiciar profundas reformas estructurales que nos lleven por el camino del desarrollo a escala humana como lo propone Max-Neef, que satisfaga las necesidades fundamentales, *en la generación de niveles de autodependencia y en la articulación orgánica entre los seres humanos, la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los locales, de la planificación con la autonomía, de lo personal con lo social, del Estado con la sociedad civil*⁹ ¿Es pedir peras al olmo? Tal vez, pero hay que seguir diseñando utopías para que se transforme la historia; además, la historia trascendente siempre se edifica de abajo hacia arriba.

⁸ Gaceta Oficial de Bolivia: Ley de Participación Popular. Ley N° 1551, 20-abril-1994.

⁹ Max-Neef, Manfred y otros: Desarrollo a Escala Humana. Una opción para el futuro, CEPUR, 1986.

PODER LOCAL, DESPROVINCIALIZACION Y SISTEMA POLITICO

Jorge León T.

1. LO LOCAL VS. LO CENTRAL: DINAMICA ADMINISTRATIVA O CAMBIOS ESTRUCTURALES

La descentralización está de moda paralelamente a la mayor integración mundial del comercio y de la producción, llamada ahora globalización, que conlleva una centralización de los polos de decisión mundial. Para muchos, es parte constitutiva de una dialéctica entre mayor concentración del poder y la organización de sus efectos negativos o rechazos al nivel nacional o local. Desde luego que la tendencia actual a la reducción del Estado conlleva una delegación de responsabilidades al nivel local que, en casos, implica el regreso a lógicas de feudalidad o al menos se asemeja a la América Latina anterior a los cincuenta. En Bolivia o el Perú, por ejemplo, no es difícil encontrar los "controles" de antaño, cada 50 Kms., al límite de una división administrativa, para percibir un impuesto por el uso de la carretera y de hecho por atravesar dicha división. Lo local en este caso adquiere mayor importancia como efecto de la desestructuración administrativa del Estado.

El poder local empero es también objeto de preocupaciones, debates y acciones en buen número de países. En Europa no existe país que no tenga un programa especial para reforzar la participación local, los entes de poder local y el desarrollo regional o local. La secular centralización y concentración francesa incluida, ha dado pasos agigantados en sentido opuesto y en muchos aspectos puede ser ahora ejemplo de desconcentración administrativa. En América Latina, con dinámicas diferentes, la mayor parte de los Estados viven un proceso similar. Acaso el Ecuador es el que menos preocupación demuestra en este aspecto.

Descentralización, desconcentración administrativa y poder local se conjugan en varios niveles, en la mayor parte de los casos. Empero, los procesos de redefinición del poder central adquieren preeminencia en donde es la dinámica local la que predomina y define el proceso. Se trataría en este caso de un impacto mayor de la periferia sobre el centro y no como acontece cuando es más el nivel local que conlleva cambios generales o nacionales del poder central.

Si bien puede verse en los procesos en curso la convergencia de diversos factores provenientes tanto del nivel local como del central o internacional, en la redefinición del poder local sobresale por lo general una evolución de larga duración que implica constitución de nuevos sectores sociales y cambios en las estructuras sociales locales. En ciertos casos, coincide con los cambios a niveles más generales de las diná-

micas del poder central.

Ecuador: discurso exógeno en una dinámica regionalista.

En el caso del Ecuador, como de otros en Centro América, es más la importación-imposición de un discurso externo. En efecto, no proviene, salvo excepción, de definidos sujetos sociales que promueven a la vez intereses y proyectos en un proceso de descentralización.

En Ecuador, las propuestas al respecto tienden a situarse más bien en la dinámica regional, o más precisamente regionalista. Los proyectos actuales se inscriben aparentemente en la tradicional dialéctica entre centralización y descentralización. Aparentemente, porque de hecho tienden a contrarrestar un centralismo en nombre de la región, el hilo conductor es el regionalismo.

Existe una dinámica en la constitución del poder central por la cual se tiende al monopolio de la decisión y de los recursos. Fue para la gerencia del Estado indispensable el controlar los poderes autocráticos locales. La decisión de una racionalidad central era considerada como indispensable para beneficiar a la mayoría y contrarrestar los abusos de poderes cuasi feudales locales o regionales. De todos ellos, Guayaquil resiste con su Junta de Beneficencia o la Dirección de Tránsito. En la visión iluminista que alimentó estos procesos, el centralismo implicaba un progreso sobre arbitrariedades locales. Esta dinámica de constitución del Estado central en el Ecuador fue marcadamente regionalizada entre la Sierra y la Costa, y su juego sigue predominando en las mentalidades de la élite política.

No es que en el caso del Ecuador el poder local no se encuentre en redefinición, al contrario, ha conocido en las últimas decenias cambios sustantivos. De igual modo, las regiones clásicas del país, Sierra y Costa, ya no son más lo que frecuentemente se piensa, su integración es mayor de lo que pueden indicar ciertas cifras. El Ecuador de textos, planes y cifras no es acaso más el Ecuador real. Sin embargo, existe un divorcio o distancia entre la situación local y regional y las propuestas de descentralización hasta ahora emitidas.

En suma, en el Ecuador la propuesta de descentralización se encuentra primero en la tradición regionalista y segundo, en una dimensión más administrativa que política o propia al sistema político, de ahí en consecuencia, la ausencia de preocupación por el poder local. La preocupación por reformar la administración municipal no implica necesariamente una redefinición del poder local.

Poder local.

El Ecuador hacendal, con diferencias importantes entre la Sierra y la Costa, tuvo sus agentes típicos al nivel local, con el Cura, el Teniente Político, el Hacendado. En la Costa, como es conocido, el peso de la Iglesia fue de lejos menor y las relaciones del Señor de Hacienda fueron de otra naturaleza. La diferencia más importante radicaba en la importancia de la población indígena contra quien en definitiva se organizó el poder local. El corte étnico marcaba a este nivel. Con el tiempo se acrecientan los otros sectores sociales, modifican la politización anterior y se multipli-

can las instancias de agrupamiento, representación y presión tanto formales como informales. Igualmente, tanto el montuvio como el indígena se insertan en los mecanismos de participación, igualmente formales o informales. Es la sociedad civil que emerge.

En suma, el Ecuador posterior a la Reforma Agraria es en primer lugar un Ecuador que ve modificarse su estructura local, en lo económico, social y político. Empero, el cambio no es el mismo en todas partes, depende de las estructuras anteriores, del peso del corte étnico de las modalidades de inserción en el mercado actual y antes de nada de las modalidades de organización de la sociedad civil, entre las que sobresale la constitución de organizaciones formales, como las asociaciones, cooperativas...

- Si no reducimos el poder local al formal municipal y nos referimos a tres niveles principales, el de las **decisiones**, el de la **ejecución** y el de la **representación y asociación** de la población, constataríamos una multiplicidad de situaciones. Estas tres dimensiones no siempre van juntas, es más bien la excepción y frecuentemente existe cierta competencia entre las entidades que cumplen la una o la otra de estas actividades. Por ejemplo, la entidad del Estado encargada de un proyecto, como puede ser un ministerio, decide sobre el mismo y su pertinencia; encarga de la ejecución a una entidad estatal o privada que no necesariamente está en medida de convocar a los beneficiarios, los cuales en cambio se reconocen en una organización local o regional o en las autoridades próximas como aquellas de las comunas, distantes y en oposición al gobierno.

Así, la primera constatación que se puede hacer es que al nivel local y regional, en competencia o complementariedad con el poder informal -formado por entidades o instituciones locales (organizaciones, asociaciones, Iglesias, ONGs.)-, el poder estatal, el formal (Consejos Provinciales, Municipios, autoridades, entidades del Estado al nivel local, regional), comparte las actividades de **convocar** a la gente, **representarla, hacer propuestas**, eventualmente **decidir, negociar** y luego **volver a convocar** a la población para la acción o a través del hecho que esta **población adhiere** a sus propuestas y acciones.

Para simplificar las situaciones, en función del tema actual, podríamos concluir que no existen en todas partes estructuras de poder local formales o no, fuertes e importantes. La sociedad civil es más bien débil y tiende a ser orquestada por los entes del poder estatal o de su contraparte histórica que es la Iglesia católica. El individuo no dispone en muchos casos de los medios de canalizar sus aspiraciones y necesidades, por lo mismo los canales de participación se muestran inadecuados en el modo que el sistema político actual existe. Por lo mismo predomina una fuerte distancia ante el poder central.

Las diferencias pueden acaso sobresalir de cuatro casos tipos de este poder local.

- **El Caso Comunal.**

Es el que predomina en las provincias del centro norte de la Sierra. La disputa del pasado entre el ámbito indígena y el del pueblo que encerraba a la vez el poder del Estado, del comercio, con el religioso y mestizo, se modifica con la constitución de

organizaciones indígenas y la revitalización comunal. El espacio del casco urbano pierde sus funciones del pasado y son captadas en parte por las entidades indígenas, en casos inclusive al nivel del comercio y del transporte. El hacendado deja un espacio de su poder y se crea a veces un vacío que es distribuido entre el sector rural indígena campesino y los cambios en los sectores pueblerinos. Estos en gran medida migran a las ciudades, pero se constituyen igualmente nuevas élites locales. Unas que acceden a la tierra. La Reforma Agraria implicó un mercado de tierra que fue captado por un sector importante de gentes de los pueblos. Otras gracias a la educación, pueden copar los nuevos puestos de influencia y decisión estatal o privada que se multiplican en el período petrolero.

En la mayor parte de estos casos, puede verse que la entidad comunal ha logrado no únicamente convertirse en la principal entidad de representación de la población rural, con fuerte participación, sino también en una de las mayores entidades de desarrollo local. En este caso, la comunidad y sus organizaciones formales definen el lazo con el Estado y las entidades con recursos financieros u otros. Al contrario de lo que acontecía antes, en ciertos lugares el sector comunal tiende a captar los recursos foráneos. Es ya un mundo con su propia dinámica que ha logrado redefinir el espacio étnico anterior, puesto que los indígenas han logrado cierto acceso a recursos y han modificado también el espacio local cuando tienden a ocuparlo. Esto no elimina el conflicto étnico, al contrario lo redefine a otro nivel que el del pasado. Se enfrentan, por ejemplo, otra vez, un espacio formal como el municipal que está identificado con el mundo mestizo, para quien canaliza los recursos y el mundo comunal junto con el de las organizaciones rurales que también canalizan sus propios recursos y decisiones. En más de un sitio puede observarse ahora, una nueva polarización étnica, una vez que los recursos son escasos con el fin del petróleo. El caso reciente de Cañar no es probablemente una excepción. Existe por ende al nivel local, una vitalidad de organización informal comunal y de organizaciones que pueden cumplir las tres funciones indicadas anteriormente, de decidir, ejecutar y agrupar o representar a la población y que lo hacen por encima de los entes formales, aun más, lo hacen en competencia. En este caso, hay presión por cambiar este poder o por controlarlo. A su turno, los agentes externos de intervención como los ministerios, ONGs o entes de cooperación, pueden encontrar aquí contrapartes posibles, interlocutores que representan a la población.

Podríamos concluir que en este caso se han constituido sujetos políticos. Existen presiones diferentes por cambiar el sistema. Las organizaciones indígenas, en el juego étnico de igualarse y diferenciarse, presionan por acceder a parroquias y cantones bajo su control. Tenemos ahí un sujeto social activo que engazaría en una propuesta de cambio del sistema político y de descentralización.

Más aun se trata de un sujeto activo de descentralización, inclusive existe en contados casos la elaboración de proyectos para cambiar ese poder local formal de modo a captarlo y otorgarle mayores atribuciones.

- **El caso de parroquias desorganizadas.**

Regiones enteras del país no se han constituido bajo el predominio del corte étnico ni dominan en ellos la comuna o entidades similares.

En el Austro ecuatoriano o en la Costa, por ejemplo, puede verse este caso.

La comunidad con el Cabildo y las autoridades tradicionales o notables o las organizaciones legalmente reconocidas y con nombres diferentes (cooperativa, asociación..) pierden importancia en donde no hay población indígena. Sin embargo, de modo tendencial, la cooperativa tiene mayor identificación con la población mestiza. El sentido de pertenencia al espacio puede ser un factor de diferencia entre estas dos poblaciones. Las diferencias entre las provincias del Austro revela que las organizaciones adquieren significados diferentes según el contexto.

Estas organizaciones, que no son por lo general comunidades, en varios casos han sido cooperativas, tienden a ser por lo general de otra naturaleza, a veces toman el nombre de asociaciones o comités. En los hechos, han demostrado ser más frágiles o de menor duración, no cubren por lo general al conjunto de la población de un sector. Igualmente, los comités pro-mejoras coinciden, también tendencialmente, con la población no-indígena rural, en Azuay y Loja.

En varios recintos y poblados, es notoria la falta de las organizaciones y entidades anteriores, pero existen por lo general clubes deportivos y en poblados más grandes, se encuentran asociaciones corporativas, como las de sastres o carpinteros. Estas entidades no cumplen con los roles indicados para las otras organizaciones o instituciones como son los de agrupar, formular propuestas, representar, negociar, y convocar a amplios sectores de población. La Junta Parroquial, formada cada año y que debe velar por las mejoras del lugar funciona raramente, es desprovista de capacidades de decisión importantes, sus funciones de convocar y ejecutar se desvalorizan por lo mismo. Es el Municipio el que adquiere importancia en la función de representar a la población mestiza, en este caso. Pero no siempre logra tener convocatoria y como sabemos tiene poca capacidad de ejecución. Existe un vacío al nivel de la interlocución y de la existencia de contrapartes que cumplan todas las funciones indicadas. Paralelamente puede constatare fácilmente el peso enorme de la Iglesia Católica. Es la principal entidad de poder local. El cura tiene fuerte capacidad de control local y de convocatoria y en algunos casos de ejecución. Se constata precisamente que otras entidades locales como la escuela y sus maestros, que tradicionalmente cumplen cierta función de liderazgo, no lo hacen sino en donde la presencia del clero es menor.

En este caso no parece existir sujeto activo de descentralización, que promueva o exija a través de entidades existentes. Es posible igualmente que la descentralización no tenga la misma repercusión que en el caso anterior.

- **El caso de las parroquias y cantones organizados.**

En una situación intermedia entre los dos casos anteriores, existen cantones y parroquias que logran integración para la acción entre entidades formales e informales. Inclusive existen transferencias entre la capacidad de convocatoria de unas y otras. Por ejemplo entre una asociación o cooperativa rural y el Municipio. Aun más, pueden darse ahora acciones conjuntas tanto entre entidades antes opuestas, tales como el Centro Agrícola y las campesinas, junto con el municipio o una entidad

de algún ministerio. En el norte de la sierra y en algunos lugares de colonización reciente en la Costa se dan estos casos. Por lo general revelan mayor identidad social con el cantón y una común inserción en el mercado. El municipio logra representar a la gente y puede igualmente ejecutar con participación de sus ciudadanos. Puede aquí encontrarse interlocutores posibles a diversos niveles para representar, convocar y ejecutar. Estaríamos ante una sociedad civil compleja y con cierta cohesión ante sus entes formales de poder local.

- **Caciquismo y poder local.**

Es predominante, en la región costera local, un fuerte vacío de las organizaciones informales locales, de entidades de representación y de convocatoria locales, que puedan cumplir con las posibilidades de representación y de ser interlocutoras. O a su vez, el fraccionamiento es fuertemente pronunciado. Las entidades para canalizar demandas y necesidades son aquí compensadas por el predominio de una autoridad a la vez formal e informal que adquiere mayor importancia que la entidad formal local, el cacique. Son personajes más que instituciones las que importan en este caso.

Empero al nivel local, son regiones en las cuales se ha conocido una fuerte diferenciación social y la constitución de sectores intermedios productivos y empresariales, que pugnan por una presencia local. Aquí, lo que existe es un vacío de organizaciones sociales. No es un azar que en estos casos, el cajón de resonancia se encuentre en ciertos políticos y partidos sin que exista lazo directo o adhesión a estos. Paradójicamente, la descentralización podría encontrar en este sector un interés y apoyo; pero la lógica de funcionamiento cacical puede reforzar una tradición autocrática, una negación de la participación. Algo similar al Municipio colombiano, que favorece el predominio de jefes locales y un clientelismo que se complementa de apatía.

Así podemos concluir que la descentralización debería a la vez considerar estas diversas situaciones y definir caminos de preparación también diferentes, en el uno y en el otro caso se trata de encaminar diversos procesos. Las propuestas actuales tendrían efectos diferentes según los casos y en algunos se deslegitimaría ante la ausencia de actores activos interesados.

Igualmente, debe considerarse que los proyectos no consideran el problema étnico, cuya resonancia es mayor al nivel local, lo cual acrecienta la importancia de este sector. En efecto, el gran cambio acaecido es que la población rural, antes desprovista del acceso a derechos y servicios, ha pugnado para acceder a ellos a través de las organizaciones. Este proceso se ha convertido en disputa con los entes del poder de la parroquia y del cantón, o de estos segundos con el cantón. De hecho, detrás de estos procesos se puede percibir el conflicto étnico que caracteriza a la sociedad ecuatoriana, sobre todo en la Sierra.

En segundo lugar, en cierto nivel, se trató de una disputa entre los entes formales del poder local y los emergentes informales.

En tercer lugar, en el caso del Austro, puede verse igualmente aquello que en algún texto hemos llamado la "vía organizacional hacia la ciudadanía", para el caso del Ecuador. En efecto, es gracias a las organizaciones y a cierta apertura en la escena

política, que se logra cierto acceso a mayor igualdad social. La importancia de las organizaciones es por lo mismo extremadamente significativa. En la descripción anterior puede verse claramente que este proceso significó disputa entre las entidades formales e informales cantonales que canalizaban los recursos frente a las entidades emergentes del sector rural. De cierto modo, la situación se ha modificado en ciertos aspectos, la organización rural indígena o no, se muestra más vigorosa y activa que la urbana de las cabeceras cantonales para la búsqueda de recursos. Empero, los entes formales cantonales son activos promotores de los servicios para las poblaciones urbanas y muy poco para las rurales. Se ha producido consiguientemente, una división entre estos dos espacios, cada cual tiende a obtener recursos para su población, priorizada. Existe un corte tanto en las acciones como en los recursos que pasan a las organizaciones rurales y las que van a los entes locales formales. Esta situación tiende a modificarse con la reducción de los recursos estatales y la búsqueda de las cabeceras cantonales por captar los existentes; con lo cual entramos o ya estamos en una nueva fase de conflictos sociales entre estos sectores y que es en gran medida un conflicto étnico.

En cuarto lugar, puede verse que existen entidades o instituciones del Estado que representan al gobierno central y Agricultura, etc., y por otro lado, igualmente, en el aspecto institucional formal, se encuentran las entidades dirigidas por personas elegidas por votación popular y que tienen en principio una relación directa con la población, tal el Municipio y el Consejo Provincial. Fuera del hecho que estas personas se encuentran, por lo general literalmente distantes de los medios rurales, lo son también porque hasta hace poco dependían más del área urbana y casi nada del sector rural. Por lo mismo, las organizaciones rurales y las autoridades comunales lograban mayor identificación y capacidad de representación de la población rural que estas otras autoridades. El poder formal de cierto modo se detenía en el cantón y en la parroquia, mientras el resto del sector rural funcionaba con los entes del poder informal.

Esta situación está cambiando en la actualidad según las regiones. Inclusive en la fase de fuerte intervención del Estado para aspectos de desarrollo, con el auge petrolero, diversas dependencias del gobierno central lograron en algo representar o identificarse a las poblaciones rurales, como fue el caso con ciertas dependencias del MAG, del MBS o FODERUMA (Banco Central). En la actualidad, sin embargo, este proceso, se ha invertido por completo, con los cambios en curso del Estado.

2. SISTEMA POLITICO Y PROPUESTAS DE DESCENTRALIZACION

Los aspectos anteriores del poder local invitan a considerarlo en las propuestas de descentralización a partir de sus características concretas. Pero, para poder formular pistas sobre propuestas de descentralización, debemos completar el razonamiento con algunos aspectos característicos del sistema político, puesto que el ejercicio del poder local tiene que ver con éstas.

Nos referimos con sistema político a los procesos formales o no, por los cuales se institucionalizan, canalizan y se da tratamiento a los conflictos, necesidades y demandas de la sociedad. Del sistema político ecuatoriano, en relación al tema actual

quisiéramos subrayar 4 aspectos. El equilibrio de geopolítica y consenso; la tendencia corporativa; el corte étnico, y el centralismo unitarista.

Geopolítica y consenso.

Nuestro sistema político se halla constituido en una búsqueda de equilibrios regionales. En nuestro juego político predomina por ello mismo una tendencia al consenso. De nuestro pasado político debemos recordar que ese juego de geopolítica implicó una dosificación de geografía (por ejemplo al considerar la importancia para cada provincia de diversos pisos ecológicos en el caso de la Sierra), intereses regionales y la constitución de instituciones para ello como fue la Provincia o el gobernador. El trazado de provincias al fin del siglo, más que cualquier otro posterior, reflejaba una búsqueda de contrapesos por regiones. Cada provincia como antaño los "departamentos" precolombinos debía desarrollarse en complemento entre zonas de altura y de planicie. Cuenca y Quito tenían zonas de colonización y de abastecimiento de productos tropicales. El comercio en cambio, integraría Guayaquil al resto del país. Todo, recursos, hombres y esperanzas desembocaban en el puerto. ¿Acaso Guayaquil habría crecido y acumulado riqueza sin el aporte interno?. Ecuador era geopolítica, concepción de espacios geográficos definidos como polos económicos internos y equilibrios de intereses; pero eran igualmente historias y culturas diferentes. El aislamiento mutuo, la falta de comunicaciones y demografía los reforzaba.

Sin embargo, el Ecuador de los equilibrios Sierra-Costa acaso ha llegado a término. Son las provincias que han perdido sus cimientos. Las pertenencias, lealtades y relaciones formadas en décadas con los intercambios económicos, las complementariedades para la producción y los valores de ayuda y solidaridad que se tejen primero en los pueblos y luego en las regiones, se descomponen o ya no existen más. No es de sorprenderse entonces que el Partido Social Cristiano serrano por constitución y credo sea ahora predominantemente costeño; que el llamado "populismo" al estilo del PRE, característico de Guayaquil tenga presencia y reconocimiento en la Sierra; que una zona colonizada por serranos como Santo Domingo no se identifique más con sus orígenes; que Tungurahua y Bolívar que se integran más a la Costa, lentamente modifiquen sus posiciones políticas. Mientras Manabí tiende a lo opuesto. El tradicional empate político entre Guayas y Pichincha que permitía a Cuenca definir el fiel de la balanza ya no es predominante. Los suburbios de Guayaquil definen el juego, y la demografía ha modificado el electorado en favor de las provincias costeñas. ¿Cómo podrían funcionar las viejas pertenencias si la migración ha formado "ciudades de campesinos", si la gente del sur vive de sus migrantes a la costa o al Norte; si la gente del campo depende para su sustento de gente que va a lejanos lugares antes desconocidos entre ecuatorianos y en la actualidad integrados a su vida cotidiana, acaso a su futuro?. Muchos ecuatorianos no son ni de aquí ni de allá, otros son de aquí y de allá. Los dos últimos alcaldes de Quito son originarios de otras provincias que Pichincha, al igual que algunos de sus candidatos a diputados y sus elegidos.

La fiebre de los últimos años de parroquialización, cantonización y de provincialización indica que el sistema político administrativo satisface a pocos, porque no funciona en su clásico rol de repartir recursos, prestigio y de expresar intereses, des-

contentos, pertenencias y aspiraciones. Los canales que deben permitirlo no están más diseñados para ello.

Los ejes regionales y de equilibrio se han deshecho. El comercio no es primero provincial, sino de zonas de provincias con espacios extra-provinciales.

Igualmente, muchos sectores quieren acceder directamente al poder nacional: la provincialización es precisamente un medio para ello, más que la constitución de un espacio provincial (habrá diputados que elegir). En suma, se han formado nuevos poderes locales no reconocidos, sociales o con la integración comercial entre regiones, intereses constituidos diferentemente a los de antaño. Los recursos se han redistribuido consolidando nuevos ejes económicos, aunque la redistribución del prestigio no llegó a todos. La nueva élite quiere otro medio, otro círculo de políticos y de expresión.

Las provincias en efecto han dejado de ser esos polos centrífugos que la geografía imponía con las hoyas por ejemplo, en la Sierra. El comercio, el transporte, la migración y diversos medios de comunicación actuales han integrado otros espacios rebasando la provincia, las lealtades y pertenencias ancestrales.

Como división administrativa la provincia perdió su razón de ser. El desprestigio del Consejo Provincial proviene de la superposición de funciones y prerrogativas frente al gobierno central pero también de la imposibilidad recurrente de concebir la provincia como un todo programable. El gobernador es también una autoridad que perdió sentido en un mundo en el cual los medios de comunicación actual integran al país y el gobernante puede estar al día de lo que acontece en cualquier región.

La tradición corporativa y estamental.

Desde la Colonia el modo principal de acceso a recursos o ventajas que tiene la sociedad se lo hizo predominantemente por el nivel de pertenencia a un grupo, parentesco o entidad amplia. Primero fueron los estamentos, por los cuales el grupo accede a esas ventajas por influencia ante las autoridades o las jerarquías relacionadas al Estado. Los gremios y corporaciones, ulteriormente los sindicatos y asociaciones siguieron la misma pauta. De hecho, las modalidades de participación política dependen frecuentemente de estas corporaciones.

Una de las consecuencias sobre las cuales llamamos la atención es la negación del individuo. Pues estas entidades no son únicamente para formular propuestas o constituirse en grupos de presión sino que es a través de ellas que se accede a servicios o ventajas que deberían ser para todos. Piénsese por ejemplo que el gremio de periodistas accede a un terreno para sus miembros por presión ante el gobierno y luego, se convierte en ejecutor del acceso.

Sin la pertenencia al gremio no se tiene derechos ni servicios, es decir el ciudadano igual no existe en los hechos, el individuo no se lo reconoce en la sociedad. Mal puede esperarse civilidad y una cultura política de respeto al otro si la persona como tal

tiene poca cabida. El sistema político parte del individuo en lo formal (ciudadano) pero tiene una práctica corporativa.

La cuestión étnica y el unitarismo.

La sociedad y el poder en Ecuador se constituyeron a partir del corte étnico. La situación ha cambiado pero no se ha resuelto el problema étnico. En el caso del poder local hemos señalado algunas de sus expresiones. El problema étnico puede volverse un conflicto abierto y aumentará si no se reconocen los derechos colectivos indígenas. En prioridad se encuentran los de territorialidad que una visión centralizadora y unitarista concibe como una amenaza a la integridad del Estado. La territorialidad implica el derecho de ejercicio de autoridades propias y normas jurídicas propias; igualmente puede ser la posibilidad de administrar sus propios recursos.

El centralismo.

En el caso del Ecuador su condición geopolítica vigente desde su nacimiento, así como el regionalismo predominante han llevado a una valoración del Estado en dimensiones acaso superiores a las de los otros países. Colateralmente, esa dimensión unitarista, tan bien subrayada en la Constitución, se tradujo en la valoración del centralismo como garantía de la unidad o de la integridad del país. El centralismo fue de cierto modo la garantía de la existencia del Estado para esta visión unitarista. Las condiciones actuales han cambiado, cuanto más que la adhesión al Estado se ha generalizado para el conjunto de habitantes del país. Al contrario, el centralismo es ahora fuente de rechazo al gobierno central y de pérdida de legitimidad.

El centralismo implica la multiplicación de instancias intermedias entre el gobierno central y las entidades locales que vuelven aun más pesada la tradición burocrática y legalista que nos caracteriza.

Al nivel de los entes de representación, este hecho es aun intrincado si consideramos que debido al centralismo de las decisiones el conjunto de los conflictos y demandas confluyen al nivel central, tanto del gobierno como del Congreso. Una de las fuentes de parálisis de estas entidades y de ulterior inestabilidad vienen precisamente del hecho de que acumulan conflictos, demandas, prerrogativas y administración. Consecuentemente, desvalorizan o vuelven sin importancia las entidades locales. Aun más, como la aplicación de un derecho, cualquiera sea, requiere de una presión a este nivel, favorecen el corporatismo o el caciquismo como intermediarios para que la norma se aplique a todos y cada uno. El individuo ciudadano pierde espacio para constituirse, no puede valorar la participación política ni asumir sus responsabilidades. El Estado no le pertenece ni se identifica con él.

3. CONCLUSIONES PROPOSITIVAS

Desde diversos ángulos, propios a la situación local como en relación a las características indicadas del sistema político, puede verse la importancia de cambiar el sistema político como condición para las modificaciones administrativas. O más precisamente, estas últimas resultarían sin consecuencia en ciertos casos o improceden-

tes sin los cambios del sistema político.

Lo que se requeriría es una descentralización del poder político para que adquiriera fuerza el nivel local y éste contribuya a resolver a la vez: la importancia de la participación del individuo en la vida pública; la cuestión étnica; la necesidad de constituir nuevos espacios de participación para amplios sectores sociales que no encuentran identificación en el sistema actual y la formación de una nueva legitimidad política del Estado ecuatoriano en una nueva división administrativa y política.

Para que se incentive la participación es necesario que el Estado esté más próximo al ciudadano. Pero para ello se requiere que esa entidad estatal próxima tenga importancia, por sus posibilidades de decisión y recursos, y adquiriera prestigio y peso ante los intereses. Se requiere así, de una descentralización del poder central para que sus prerrogativas sean captadas desde la base. Convendría reconstruir el sistema político desde la base.

Por lo mismo, si bien los cantones aparecen con mayor relevancia para el ciudadano y por ende para la participación política, conviene revitalizarlos desde sus bases, en donde por lo demás se encuentra un gran porcentaje de la población del país, cerca del 45%. Se podría "comunalizar" el país, en el sentido que a imagen del mundo indígena, en donde la comuna es la base de participación, agrupamiento, decisión, representación y acceso a soluciones y derechos, se podría pensar en una entidad similar para el conjunto de ciudadanos. Paralelamente, como esta entidad convoca a los próximos, es de entenderse que en ella podrían converger o articularse las organizaciones no formales que dan vitalidad a la sociedad civil. En todo caso, la proximidad favorecerá cierta participación. Se trataría así de promover paralelamente la existencia y consolidación de instancias civiles, de la sociedad civil. Por lo mismo este ente comunal no debe ser exactamente la base formal del Estado sino que como lo es la comuna sería una instancia reconocida con prerrogativas diversas, que habría que ampliarlas, pero que no deben depender de los poderes formales.

El poder local puede ser un eje de constitución del individuo multiplicando pertenencias y prácticas de intereses para sí.

De este modo se podría resolver el problema de prerrogativas de territorialidad pedidas por los pueblos indígenas. Cada comuna podrá decidir de su adhesión al respecto. Se evitaría la constitución de normas particulares para la población indígena como frecuentemente se tiende a hacer.

Por consiguiente, la atribución de mayores responsabilidades y recursos al nivel municipal debería ser compartida con estas entidades locales. Se eliminarían de este modo las parroquias.

Se trata precisamente de reducir las instancias de intermediación entre el individuo y las entidades del Estado. En segundo lugar, se deberían otorgar a estas entidades poderes reales para que la participación interese. Junto al Gobierno central, los cantones podrían consolidar la idea de un Estado ecuatoriano.

Igualmente, por lo que acabamos de decir, como por lo indicado sobre las provincias,

es la provincia la que se debe cambiar y no tanto las provincias; su utilidad política, administrativa y la de sus autoridades es mínima. No garantiza mayor participación política; la provincia no convoca sino poco y circunstancialmente, no cumple en consecuencia con el objetivo de favorecer mayor democracia. Además un país tan pequeño, con 21 provincias, 21 gobernaciones, 21 Consejos Provinciales, con Prefectos y Consejeros, Jefes Políticos, en competitividad, con prerrogativas superpuestas y con poblaciones no siempre demográficamente significativas, incurren en muchos gastos y con un resultado social y político magro.

Si nos referimos a lo que hemos indicado anteriormente del poder local, se constatará en cambio que en muchos lugares es más decisiva la comuna o la parroquia como eje de participación ciudadana o el cantón.

El cantón sigue siendo un eje que articula mejor los intereses inmediatos de sus habitantes y en el cual se reconocen mucho políticos y ciudadanos. Próximo a las necesidades de la vida cotidiana, es también, salvo en las grandes ciudades, un medio para mayor participación. Es así que, el municipio guarda pertinencia tanto para la participación ciudadana en las decisiones, de modo directo o indirecto, formal o informal, como para la administración de servicios y de la urbe, sin superponerse al gobierno central.

Sin embargo, el Ecuador es aún un proyecto como Estado y requiere para mayor participación política instancias intermediarias entre el municipio y el gobierno. Instancias que aglutinen intereses, prestigios e influencias favoreciendo la desconcentración y creando nuevos polos económicos y sociales que integren más las tres zonas del país, Costa, Sierra y Amazonía. Se reducirían los chauvinismos regionales y se otorgaría a varias generaciones venideras la construcción de un país que por fin sería una obra colectiva a la cual adherir. Una vez anuladas las provincias y sus autoridades, los nuevos **núcleos regionales** podrían ser los "**departamentos**" que históricamente han formado este país: Guayaquil, Quito, Cuenca.

Cada uno tendría su congreso y su gobierno en el cual estén mejor representadas sus regiones debido al cambio del actual sistema de representaciones que convertiría a los diputados en elegidos cantonales, siguiendo por ejemplo el número de sus habitantes.

Cada departamento integraría zonas geográficas que irían del Pacífico a la Amazonía y dispondría de su puerto.

El congreso departamental no sería un consejo provincial ampliado sino precisamente un ente decisorio más importante con atribuciones diferentes a las del gobierno central, p.e. educación, salud, transportes y comunicaciones, bienestar social, agricultura. El congreso nacional como el gobierno central tendrían espacios definidos propios a un gobierno que integra a las nuevas zonas: defensa, relaciones exteriores, política económica, acaso compartirían algunos dominios como la percepción tributaria o las comunicaciones, etc.

LA EXPERIENCIA DE DESCENTRALIZACION DEL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Alvaro Sáenz Andrade¹⁰

1. EL MUNICIPIO TRADICIONAL

El centralismo es un fenómeno compartido y por ello fuertemente consolidado y difícil de contrarrestar. Su superación en el ámbito de un gobierno local depende, tanto del municipio, como de toda la sociedad que lo circunda.

Las características y condiciones del funcionamiento municipal que se pueden resumir en la palabra "centralista" son las que han llevado a la poca eficiencia (en el mejor de los casos), incapacidad en muchos e incluso muerte de las instituciones. El Municipio de Quito, pese a su prestigio y relativa eficiencia, tampoco ha escapado a esta mentalidad concentradora: hay demora en la entrega de trámites, tiene un aparato lento y el trabajo con los sectores populares muchas veces ha caído en el clientelismo.

Como es conocido, los mecanismos paternalistas, de servicios directos e incluso de semi participación, se agotan pronto y, por el contrario, la gente exige un modo sustentable de afrontar la satisfacción de sus necesidades, a través de la acción directa de los involucrados.

Para poder establecer el proceso que está viviendo el Municipio de Quito, conviene enumerar los elementos básicos que han caracterizado su centralismo:

1. Respecto a su organización y estrategia:
 - Una estructura institucional lenta, rígida e inflexible.
 - Tomas de decisiones y formas de actuar unilaterales.
 - Misión, estrategia y objetivos poco definidos y menos difundidos aún.
 - Planificación unilateral y acción por proyectos aislados.
2. Respecto a la sociedad en general:
 - Funciones limitadas y ámbito de acción restringido, respecto a las necesidades de la comunidad local.
 - Incapacidad de responder al crecimiento poblacional y urbanístico.
 - Difícil comunicación interinstitucional.
 - Descoordinación respecto a actividades ya existentes de grupos, líderes locales y ONGs.
 - Limitada autonomía, sobre todo financiera.

¹⁰Agradezco el apoyo dado para preparar este artículo por parte del equipo de la Administración Sur de Quito y de Alicia Granda

3. Respecto a la relación con la comunidad:
 - Acumulación de poder en la entidad y en la autoridad que la encabeza.
 - Respuesta insuficiente, desorientada y muchas veces desmotivadora de la participación.
 - Inadecuada comunicación y relación entre el municipio y la comunidad.
 - Desconocimiento de las necesidades de la población locales.
 - Presión desordenada de demandas sobre el municipio.
4. Respecto a su funcionamiento:
 - Sistemas internos de decisión y mando autoritarios.
 - Sistemas y procedimientos producto de acumulaciones poco reflexivas
 - Desconocimiento de como cumplir con el trabajo (a la antigua) y falta de iniciativa para encontrar nuevas formas de hacerlo.
 - Difícil comunicación dentro de la institución.

2. UNA CULTURA CENTRALIZADA

No es posible tratar el centralismo institucional solamente desde la perspectiva de la entidad. Es necesario comprender que el entorno de la institución, es decir la sociedad local y nacional, sufre del mismo mal.

En la relación entre entidad y sociedad la cultura centralizada se expresa básicamente en la aceptación (implícita o explícita) de las características descritas, como algo natural e inherente a la relación. Es decir que es la propia sociedad la que acepta y perpetua estas características. Un esbozo de caracterización de las condiciones externas a la municipalidad son:

A nivel de las entidades estatales:

Tienen la misma tendencia concentradora ya señalada, agravada en el caso de algunas entidades de carácter nacional por su mayor lejanía de la realidad y por su gran tamaño, que las ha convertido en organizaciones pesadas, con poca propensión a cambiar, donde es más importante imponer que comprender, y con poca actualización respecto a temas fundamentales.

A nivel del mundo empresarial:

Encierro en su ámbito empresarial sin políticas dirigidas a otros sectores de los cuales dependen o con quienes conviven.

Poca o ninguna visión de futuro. No se trabaja a largo plazo.

Preocupación casi exclusiva por el lucro inmediato.

Alto desprecio a sus trabajadores y mano de obra potencial.

Ninguna preocupación por el cliente.

Organizaciones verticales destinadas a obligar a toda la empresa a sujetarse a órdenes y controles.

A nivel gremial y sindical:

Búsqueda de privilegios en vez de asumir responsabilidades.

Defensa del grupo por pertenencia al gremio y no por la calidad del trabajo.

A nivel de ONGs:

Se persigue más la fuente financiera que el objetivo.

Se critica, se aporta poco a la solución. La acción está condicionada por el proyecto.

A nivel socio-económico:

Baja calidad de vida de la población. Dotación insuficiente y desordenada de infraestructura y servicios. Deterioro significativo del medio ambiente. Falta de desarrollo económico.

A nivel de comunidad:

Organización débil basada en relaciones clientelares. Demandas insatisfechas. Falta de participación y de respuesta innovativa a la solución de sus problemas.

Dirigencias autoritarias.

Facilismo, esperar que les den, demandar pero no hacer, exigir y quejarse.

Considerar que es obligación de los demás, del Estado, pero no propia. Falta de acción de los actores sociales para responder a las necesidades de la población.

Desconocimiento de sus derechos y obligaciones.

Identidad de la comunidad con un fuerte componente negativo.

A nivel de la vida cotidiana de la gente:

Verticalismo y autoritarismo en la familia.

Cultura rutinaria, pasiva, lenta y de poco alcance (poca mira, sin imaginación).

Soñar en que las cosas se pueden arreglar de manera milagrosa (lotería).

Predominio de la competencia en vez de la colaboración. Boicot como algo permanente.

Sociedad de castas, juego de títulos, espacios reservados.

Tendencia de quienes se encuentran en posiciones altas a eliminar críticas, propuestas, creatividad e ideas de cambio de los "subordinados".

A nivel educativo:

Proceso enfocado en la realización del maestro en vez del estudiante. Desprecio al estudiante.

Ninguna preocupación por el desarrollo de la personalidad, autosuficiencia e iniciativa del niño y del joven; por el contrario, hay un sometimiento del estudiante a la autoridad del profesor.

Preponderancia de grupos políticos y gremiales sobre los intereses educativos.

A nivel de la política y los políticos:

Clientelismo como forma de captación de base electoral con todas las consecuencias de fomento del paternalismo que este trae.

Facilismo y espectacularidad como forma de sobresalir y captar imagen.

Demasiada facilidad para la oferta barata.

Ningún trabajo dirigido a lograr confiabilidad y transparencia.

La propia crítica al centralismo ha estado enmarcada en una concepción fuertemente centralista.

Ausencia de rendición de cuentas a la población.

A nivel de los medios de comunicación y opinión pública:

Poca profundidad en el tratamiento de los temas.

Tendencia a destacar lo sensacionalista y "vendible", incluso a expensas de la verdad o profundidad que requiere el tema.

Negativismo en la información, que lleva a reforzar el complejo de inferioridad del país. No se promueven los aspectos y valores positivos que son muchos.

Lo negativo sobrepasa exageradamente a lo positivo sin correspondencia con la realidad.

A nivel jurídico:

Marco jurídico caduco.

Sistema judicial anquilosado, pesado y corrupto.

Vale la pena en este punto sacar algunas conclusiones respecto al centralismo:

1. En todo centralismo hay un elemento común: verticalismo y autoritarismo
2. Nadie se salva de ser o haber sido centralista.
3. Combatir el centralismo depende de todos.
4. No hay que esperar que los demás descentralicen, es un deber de todos.
5. El esfuerzo del municipio es un aporte en el ámbito de su gobernabilidad, dentro del cual está teniendo logros de significación.

3. LA DESCENTRALIZACION EN EL MUNICIPIO DE QUITO

Dejando de lado la distinción entre desconcentración y descentralización, vamos a considerar que todas las medidas implementadas apuntan, en su conjunto, a una readecuación del municipio a los nuevos tiempos y este esfuerzo es descentralizador. Buscamos redefinir el rol y ámbito de acción de la entidad; lograr una real autonomía municipal y una verdadera reforma organizacional; institucionalizar la relación gobierno-comunidad; fortalecer la autogestión y la coparticipación de los involucrados; trabajar con un enfoque de trabajo en la gente; hacer gerencia y gobierno en vez de simple administración; lograr una toma de decisiones participativa, donde todos deben aportar a definir las políticas; y, trabajar con planificación estratégica.

Además se pretende, dentro las posibilidades, incidir en el medio y cultura que rodea al Municipio, esto es en la comunidad y en los actores sociales.

En este marco podemos establecer que lo que ha logrado el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en descentralización es lo siguiente:

1. Reforma legal: Básicamente se promovió la expedición de la Ley de Distrito Metropolitano, que busca más competencias para el municipio y más participación comunitaria. Las nuevas funciones lo ponen al frente de la solución de problemas como el medio ambiente y planificación y regulación del tránsito. La ley aporta un nuevo elemento a la estructura organizacional al crear las administraciones zonales que están más cerca de la gente, que agilitan los trámites y hacen un mejor control de los problemas urbanos con la partici-

pación activa de la ciudadanía.

2. **Reforma estructural:** Se ha establecido una nueva estructura y organización con autonomía, flexibilidad y orientada a la gente, partiendo de considerar que esta reforma es necesaria, pero no es suficiente para el mejoramiento administrativo. Está concebida como la adecuación de las instituciones a los requerimientos de servicio que prestan, que debe provenir de una experimentación, de procesos de mejoramiento, de cambio de mentalidades y actitudes y de prácticas de trabajo; finalmente el cambio estructural viene a ser un efecto del proceso de mejoramiento. Si se comienza por la reforma estructural se sujetará la institución a un aparato cuya bondad no ha sido probada aun, pudiendo convertirse más en una camisa de fuerza que en una ayuda al mejoramiento y a la eficacia.

El eje de la nueva estructura es la creación de las administraciones zonales con tareas concretas y específicas de acuerdo a la realidad de cada zona. Estas cumplen con el papel básico de acercarse a la gente, tanto en la tramitación, como respecto a los problemas comunitarios. En el poco tiempo que están operando han logrado anticiparse y responder a situaciones que normalmente habrían sido atendidas con posterioridad.

La Administración Zonal Sur, que fue la primera en funcionar, estableció las siguientes estrategias básicas:

- Concertación entre los actores sociales.
- Concentrar acciones en los barrios marginales a través de un plan de desarrollo participativo destinado a mejorar la calidad de vida local.
- Control del ordenamiento espacial mediante la prevención de la ocupación desordenada, campañas informativas e inspecciones.
- Mejoramiento de los servicios municipales a través de la gerencia de calidad y la capacitación de funcionarios.

El otro elemento significativo de la reforma es la creación de empresas municipales que asumen tareas que antes se realizaban desde el municipio central. Con las empresas se disminuye la implicación de los cuellos de botella clásicos de la administración, esto es las tareas administrativa, financiera y jurídica. Se han creado las empresas de aseo y obras públicas y se ha unificado el servicio de agua y alcantarillado en una sola empresa.

3. **Planificación estratégica:** Se ha empezado a tomar decisiones en base al análisis de situación y fuerzas, y una visión orientadora del futuro. Establecer una estrategia es encontrar un camino, diseñarlo y asignar los recursos adecuados para obtener el resultado esperado, previniendo las condiciones y obstáculos que se puedan presentar. Para planificar se considera el punto de vista del actor, el entorno externo que circunda al proyecto y sus posibles movimientos futuros (escenarios), las condiciones de decisión y participación, el procedimiento para elaborar el proyecto, las tareas en que se debe actuar, las actividades clave, las implicaciones del proyecto y cómo manejarlas, la disponibilidad de recursos, la existencia de posibles obstáculos y los supuestos para que el proyecto pueda llevarse a cabo.

4. Nuevas competencias: Se ha provocado el traspaso de poder desde entidades centrales hacia el gobierno local. El municipio ha asumido la organización y regulación del medio ambiente, el transporte, la promoción del turismo y el apoyo al desarrollo económico. Además mantiene e incrementa acción en las áreas de educación, salud y vivienda.

Se pretendé demandar la descentralización de decisiones y acciones desde el gobierno central hacia los gobiernos locales y llevar muchas de estas, a su vez, desde el municipio hacia la población.

5. Desarrollo comunitario: La acción puede ser definida como un modelo participativo con apoyo municipal. Se establece una política de acción comunitaria que enfatiza la solución de los problemas favoreciendo la autoayuda y concertación entre los sectores sociales.

El objeto es incorporar la participación activa y directa de las comunidades barriales en su desarrollo independientemente de la estructura municipal. En la medida que el municipio deja de ser el único actor se combaten algunos problemas propios de la centralización: burocracia, crisis de las organizaciones barriales y las deficiencias para el aprovechamiento integral de los recursos de las comunidades. La herramienta es la acción de la propia gente, como sujeto de la priorización y solución real de sus problemas, y medio de obtención de recursos no tradicionales. Se ha partido de la planificación comunitaria y de priorizar la obra en función de sus requerimientos, para que puedan organizar mejor sus demandas.

Se busca incrementar la oferta de desarrollo mediante la coordinación de actividades de las entidades de apoyo públicas y privadas, a la vez que se pretende que nuevos actores (como las empresas) participen de esta oferta. El municipio amplía también su oferta en las áreas en las cuales trabaja: obras, salud, educación, cultura, cobertura de servicios y vivienda.

Esta planificación implica el involucramiento de las comunidades, en todos los niveles que involucra su desarrollo; esto es en decisiones, en planificación, en ejecución de proyectos, en seguimiento y en evaluación. Se busca llegar a institucionalizar la participación de la población en la planificación y administración de su mejoramiento, con lo que se favorece la estabilidad política al lograr participación y generar compromiso local.

Se han promovido las mingas, cuyo objetivo básico es el impulso de la participación como forma de resolver problemas, fortalecer organización, la conciencia ciudadana y la participación. El trabajo a realizar en las mingas es definido por la propia base, y se hacen solamente si se garantiza una amplia participación. Se ha logrado aumentar la presencia municipal con la participación de varias empresas y dependencias a la vez (Administraciones zonales, Desarrollo de la Comunidad, Obras Públicas, Parques y Jardines, Policía, EM AP, EMASEO); además hay el aporte de otras entidades como la Empresa Eléctrica, la Cruz Roja y el Ejército.

6. Actitud abierta e innovativa: El municipio ha definido que no se inclinará prejuiciadamente ni a privatizar ni a estatizar, sino que hará lo que convenga para que se presten eficazmente los servicios que necesita la sociedad. Se considera un error el hacerlo todo, ya que muchas veces los servicios existen o pueden existir en la sociedad y hay que permitir que se ejecuten ampliamente. La tarea es garantizar la provisión de servicios, no necesariamente producirlos. Por ejemplo se están promoviendo microempresas para la prestación de servicios tradicionalmente municipales.

Por otra parte el municipio mantendrá dentro de su ámbito directo las actividades que han funcionado eficazmente, como la provisión de agua potable y los buses de transporte público.

En conjunto se trabaja con flexibilidad, sin soluciones predefinidas, para poder receptor de la mejor manera las iniciativas y análisis de las situaciones hechas por los involucrados.

7. Reforma administrativa: Se pretende mejorar la capacidad de gestión, atacando las causas que llevan a un funcionamiento limitado: misión y objetivos poco definidos y difundidos; desconocimiento de necesidades de los usuarios, centralización de decisiones y actividades; inadecuada estructura, sistemas y procedimientos; rutina y desmotivación de las personas; débil comunicación y presión sobre los niveles directivos; descoordinación entre dependencias y con otras entidades públicas y privadas.

Se considera indispensable un estilo de gerencia que ponga énfasis en el servicio. Las tareas son animar a los funcionarios a buscar la manera de hacer mejor el trabajo; enfocar el trabajo en la gente; orientar la acción con una visión y una misión; establecer equipos de trabajo destinados al mejoramiento permanente; gerenciar y gobernar; contar con métodos para resolver problemas; hacer planificación estratégica; efectuar análisis de procesos y sistemas; medir las acciones y resultados; superar la resistencia al cambio; crear sistemas de apoyo y consulta al cliente; contar con un sistema de recursos humanos; impulsar nuevos servicios y; fortalecer la coordinación entre direcciones y empresas.

En el área de capacitación del personal la acción ha sido realmente inusual para nuestro medio: el impulso del ICAM a la formación del personal municipal y de otras entidades, ha logrado incrementar conocimientos, herramientas y habilidades para responder mejor a los requerimientos de los ciudadanos y a los objetivos institucionales.

Se busca sustentar la dirección en el liderazgo más que en la autoridad, entendiendo a éste como la capacidad de animar a los demás a cumplir su misión, y la habilidad de permitir que la gente manifieste su potencial creativo, en beneficio del proyecto común.

Los círculos de calidad que se han implementado en algunas dependencias han

permitido mantener al personal enfocado en el mejoramiento administrativo y la mejor atención al ciudadano. Es muy importante el rediseño y sistematización de procesos e incorporación de nuevos trámites, para prestar una mejor atención al cliente.

8. Control: Este programa pretende organizar y controlar el uso del suelo, higiene, uso del espacio y vía pública, construcciones y otros aspectos que actualmente tienen una regulación ineficaz, poca capacidad de ejecución, y un sistema de penas que hace más barato cometer la infracción. El sistema de control implica una inspección masiva, acción comunitaria de control y prevención. La prevención se realiza mediante información a la población, la vigilancia participativa y la acción ciudadana prejudicial.

Las áreas en que se está aplicando mayor control son el uso del suelo, el medio ambiente, la construcción, el tratamiento de áreas verdes, la higiene, el deterioro de fachadas, la rotulación, la nomenclatura y señalización y el tránsito.

Es interesante el apoyo que se está dando a los esfuerzos comunitarios por lograr seguridad, mediante el convenio con la corporación PAI, que busca que cada vez más la ciudadanía asuma la preocupación por la vigilancia.

9. Medio ambiente: El distrito tiene graves problemas de deterioro como la contaminación atmosférica, hídrica e industrial; deforestación, explotación indiscriminada de canteras, riesgos sísmicos y climatológicos, ruido e insalubridad. Por ello el municipio ha demandado para sí, la regulación y control privativos del medio ambiente. Está organizando una oficina especializada, ha iniciado una campaña de control, ha asumido información sobre riesgos y ha integrando comités sobre el tema.

Respecto a residuos sólidos la recientemente creada empresa de aseo ha formulado un sistema de disposición de basura que supera la existencia de botaderos antihigiénicos y el desperdicio en el uso de la maquinaria de recolección. A su vez se están promoviendo los proyectos de reciclaje en barrios populares, que tiene como resultado que 9 agrupaciones estén separando la basura en la fuente, reciclando los diversos tipos de desperdicios y entregando a la recolección municipal menos del 50% de los residuos producidos.

La recuperación y control de zonas de protección, espacios verdes y quebradas pretenden mantener y rescatar el medio ambiente, y disponer de más y mayores espacios naturales y de recreación. Al momento está el proyecto del Parque Metropolitano, el Parque de la Raya, el parque del Itchimbía y el Parque del Valle.

10. Transporte: Además del servicio de buses, el municipio ha iniciado la organización de todo el sistema de transporte, con el trolebús como principal componente. El proyecto busca incidir en el problema de la concentración y superposición de líneas sobre el corredor central de la ciudad, en la inexistencia de servicio nocturno, en la congestión vehicular, en el excesivo tiempo de viaje, en

la incomodidad dentro de las unidades, en la indeterminación de las paradas y frecuencias y en la excesiva emisión de ruido, contaminación de aire y vibraciones. Se espera también actualizar el trazado vial de la ciudad y proponer líneas de transporte que empaten con el trolebús.

11. Concertación: Un ejemplo significativo es el plan de desarrollo integral del sur: pretende ampliar la acción municipal con la participación de actores sociales, mediante un plan básico concertado. Hacer funcionar un consejo informal de actores. Se ha logrado hasta el momento hacer varias reuniones con actores tales como: la Asociación de Empresarios del Sur, la Asociación de Párrocos del Sur, la Asociación de Barrios del Sur, los militares acantonados en el sur y un conjunto importante de ONGs que trabajan en el sur de la ciudad.
12. Identidad: El propósito fundamental del programa de identidad es que la gente recupere la confianza en su propia capacidad de salir adelante. Esto se complementa con el programa de cultura, que busca fomentar la participación de la comunidad respetando la pluralidad y reconociendo a la cultura como un factor esencial para el desarrollo del ser humano y de su identidad.

Se pretende que Quito asuma su condición de centro histórico más grande de Latinoamérica y de centro de actividades culturales, mediante programas como "Agosto mes de las Artes", la "Caravana Cultural" y los "Encuentros Parroquiales de Cultura", que vinculan estos elementos con el desarrollo económico mediante la promoción turística.

13. Transparencia y difusión: se está trabajando con el principio de que la acción municipal es pública y puede ser consultada en cualquier momento. Además se busca mantener a la población informada de la acción y normatividad, para que sepa lo que puede esperar y lo que puede aprovechar de la acción municipal. Ha sido eficaz la utilización de personajes identificados con la realidad cotidiana de Quito, que muestran lo actuado, convocan al uso de servicios y exaltan valores comunitarios (mingas, despensas, administraciones zonales, servicio de emergencias, impuestos, etc.)

4. QUE SE HA HECHO EN OTRAS INSTANCIAS

Si nos ponemos en el conocido plano de la crítica podemos argumentar con facilidad que los esfuerzos de las diversas instancias de la sociedad son insuficientes y que, por lo tanto, la superación del centralismo respecto a lo que se quiere lograr requeriría de mucho tiempo. Eso sería ver el vaso medio vacío. Nosotros preferimos verlo medio lleno; es decir, los avances que se han dado en cada área y nivel de la sociedad respecto del centralismo. Así vamos a encontrar un resultado esperanzador.

Algunas entidades públicas han entrado en procesos de mejoramiento enfocados hacia el cliente; las ONGs están buscando coordinarse entre sí y han mostrado una gran receptividad a las iniciativas de concertación; un conjunto importante de empresas han entrado decididamente en procesos de calidad total; hay gremios que han empezado a privilegiar que sus miembros presten un buen servicio más que exigir

ellos a la sociedad; los barrios como El Carmen, Juventud en Lucha, Martha Bucaram, Quito Sur, El Calzado y muchos otros, planifican, deciden y ejecutan sus proyectos sin esperar que les "den haciendo"; hay profesores que exploran modelos educativos para preparar a la gente para el futuro; la política clientelar está siendo criticada abiertamente y superada por la población; hay comunicadores que asumen con responsabilidad, profundidad y positivismo la información; y, lo que es más importante, la vida cotidiana de la gente está cambiando: la mujer se expresa y defiende sus derechos, los niños opinan, los jóvenes adquieren responsabilidades significativas, la gente abandona la autocompasión y se pone al frente de la solución de sus problemas. En definitiva, si vemos con los ojos de Alvin Tofler, en medio de las olas que están chocando podemos encontrar claros síntomas de que nos acercamos a la tercera ola, donde prevalecerá lo humano y la técnica estará a su servicio.

5. QUE FALTA POR HACER

Lo que hay que hacer es básicamente continuar. Todas las entidades y grupos sociales tienen en este momento las dos fuerzas conviviendo y enfrentándose, la tradicional-autoritaria y la innovativa de respuesta a los desafíos actuales.

Uno de los mecanismos más claros para avanzar es la coordinación de acciones entre los descentralizadores, conjuntamente con la demostración de los resultados de la adecuación de las entidades, grupos y personas a los tiempos presentes. Esta coordinación debe rebasar los condicionantes partidistas y banderías políticas.

El proceso, como toda transformación, no es corto, pero tiene una velocidad de aceleración progresiva, al principio es lenta, luego aumenta y finalmente es imparable cuando ha cambiado la cultura a nivel de vida cotidiana.

El principal desafío es la continuidad de los programas y el mantenimiento de una participación ciudadana ágil y capaz de ejecutar sus proyectos. Para esto la principal recomendación es la que da Edwards Deming en sus principios de calidad: "tener constancia en el propósito de mejorar", con una visión a largo plazo y con transparencia. Habrá que sortear la resistencia al cambio que es una reacción normal y esperable.

El municipio, como el resto de la sociedad, vive la dinámica de los grupos y personas que comparten su quehacer. Tiene instancias, aunque cada vez menos, que reproducen el centralismo o lo disfrazan tras apariencias de cambio. En lo fundamental, sin embargo, mantiene la decisión, desde el más alto nivel, de actualizar la entidad a los requerimientos de la comunidad. Es una institución que está viva, en medio del cambio, con todo lo que esto implica y ese es el mejor ejemplo que puede dar. Sin ser algo excepcional ha logrado un rumbo claro en el que está encaminado y por el que puede llegar a responder a la sociedad local.

LA EXPERIENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL:

EL CASO DE LA CEOSL

José Chávez Chávez

INTRODUCCION

Al finalizar la década de los 60, en el país se implanta el modelo de desarrollo de sustitución de importaciones, llamado también modelo cepalino, diseñado para toda América Latina, con los objetivos de equilibrar sus debilitadas economías e impulsar su progreso. El Estado cumple un papel económico y político preponderante, generando y reproduciendo las mejores condiciones que garanticen el proceso de acumulación del capital, por un lado; y, por otro, concentrando en su poder algunas actividades económicas estratégicas; y asumiendo la provisión de algunos servicios sociales esenciales. Este modelo, al finalizar la década de los 70 llega a sus límites en toda América Latina. En el caso del Ecuador se ocultaron sus falencias, gracias al boom petrolero, que permitió canalizar grandes recursos al Estado, a los empresarios, a las transnacionales y a la banca. Recursos destinados a obras públicas, tales como: construcción de carreteras, puertos, proyectos hidroeléctricos, etc. que favorecieron el desarrollo de la industria, el comercio y los servicios.

A esta realidad la CEOSL respondió con una estructura orgánica fundamentalmente sindical, en concordancia, básicamente, con el modelo de sustitución de importaciones. Así, sus plataformas de lucha contemplaron: la realización de la reforma agraria, la nacionalización y estatización de las empresas consideradas estratégicas como la eléctrica y la petrolera; del comercio exterior, el retorno al sistema democrático y la adopción de políticas, por parte del Estado, que atiendan los servicios sociales fundamentales. A la vez que luchó por mejores condiciones de vida y de trabajo, por reformas laborales que incorporen los derechos fundamentales de organización y de carácter socioeconómico. De esta manera se constituyó en un importante referente de lucha social.

Durante la década de los 80 y parte de los 90 convergen algunos hechos de trascendencia mundial que inciden directamente en la vida económica, social y política del país y a su vez originan la crisis del movimiento sindical: agotamiento del modelo de sustitución de importaciones; carencia, por parte del movimiento sindical, de un modelo alternativo al de las clases dominantes; la caída del muro de Berlín, símbolo del derrumbe de los regímenes de Europa Central y Oriental; y, la imposición del modelo neoliberal, inspirado en el denominado capitalismo salvaje, cuyo objetivo fundamental se centra en los resultados macroeconómicos que propician una mayor concentración de la riqueza en los pequeños grupos de poder económico y marginando a amplias capas sociales.

El modelo neoliberal impuesto por el FMI y el Banco Mundial, a través de las políticas de ajuste estructural aplicadas por los gobiernos de turno, especialmente los tres últimos, se basa en el libre mercado, afianzando aun más al Estado como benefactor de las clases privilegiadas, dejando atrás al Estado proteccionista y desarrollista.

La aplicación de este modelo, apuntalado con la denominada Iniciativa para las Américas o Plan Bush, ha significado:

- Altos índices de inflación, déficit fiscal, desequilibrio en la balanza comercial y de pagos, caída de los salarios, incremento del desempleo y subempleo, deterioro de las condiciones de salud de la población, incremento de la pobreza, agudización de los problemas ambientales, crecimiento de la delincuencia, altos índices de corrupción en los organismos del Estado.
- Crecimiento desmesurado del sector informal.
- Inversión extranjera indiscriminada y sin control.
- Privatización de las empresas estatales, especialmente las más rentables.
- Reducción del tamaño del Estado.
- Intensificación de los procesos de integración.
- Restricciones en el gasto social, especialmente en educación, salud, vivienda, seguridad social.

La implementación de este plan, en nuestro país, se ha apoyado en medidas tales como:

- Flexibilización laboral, impuesta por el gobierno del doctor Rodrigo Borja, que afectó fundamentales derechos de los/as trabajadores/as relacionados con: organización, contratación colectiva, huelga y estabilidad, violando la Constitución y los Convenios de la OIT, ratificados por el Ecuador.
- Estrategias para debilitar al movimiento sindical y popular a través de flexibilización laboral y la agresiva campaña de difamación contra los dirigentes sindicales y el movimiento sindical del sector público, impulsada por "periodistas" asalariados de las transnacionales y algunos denominados medios de comunicación colectiva.
- Promoción de ideologías y actitudes individualistas y utilitaristas.
- Devaluaciones monetarias.
- Liberalización del sistema de precios y tasas de interés.
- Elevación de las tarifas de servicios públicos.

- Reducción de impuestos a las exportaciones e importaciones.
- Compra de renunciadas.

Ante la arremetida del neoliberalismo, el movimiento sindical respondió con sus tradicionales formas de lucha: huelgas, manifestaciones y pronunciamientos públicos, diálogo con los gobiernos y los empresarios; mecanismos que se han ido agotando paulatinamente.

Ante esta realidad cambiante y dinámica, la CEOSL consideró indispensable diseñar un nuevo tipo de sindicalismo que sea la respuesta actualizada de los/as trabajadores/as para enfrentar las consecuencias de la actual crisis económica, social, política y moral que sufre el país.

El sindicalismo socio-político diseñado por la CEOSL, partiendo de las acciones por las reivindicaciones básicas de los/as trabajadores/as, se propone promover el desarrollo de organizaciones sindicales fuertes, orientadas a participar junto a otros sectores políticos y sociales en la lucha por la realización de transformaciones socio-económicas y políticas de la sociedad.

Con este fin, propiciará amplias alianzas con campesinos, indígenas, profesionales progresistas, organizaciones de mujeres, de jóvenes, del sector informal, de los maestros, de partidos políticos progresistas y, en general, con los más amplios sectores populares, propiciando la adopción de plataformas de lucha que recojan sus intereses, cuya meta fundamental se oriente a la implantación de una democracia política, económica y social. Por tanto, el nuevo sindicalismo debe ser clasista, unitario, pluralista, participativo, democrático y socio-político.

Para el efecto, la CEOSL ha diseñado una estrategia que, entre otras acciones, contempla reformas profundas en su estructura orgánica, que facilite enfrentar con mayor eficiencia los retos actuales; desarrollo y profundización de la democracia, que abra espacios necesarios para una más activa y consciente participación de sus afiliados/as; profundización de la autonomía en la gestión de las organizaciones de base, cantonales, provinciales, regionales y por rama.

DESCENTRALIZACION DE LA CEOSL

El diseño estratégico hacia un nuevo sindicalismo no se podría cumplir sin una reforma estructural orgánica, profundización de la democracia interna y descentralización. Por ello, el XII Congreso de la CEOSL, adoptó las siguientes medidas:

1. Aprobó los objetivos de profundización de la consciente, así como los de la descentralización.
2. Aprobó la creación de las regionales y los secretariados permanentes.
3. Reforma de sus Estatutos.

OBJETIVOS DE LA DESCENTRALIZACION Y PROFUNDIZACION DE LA DEMOCRACIA EN LA CEOSL

Los principales objetivos a los que aspira la CEOSL con el proceso de la profundización de la democracia y de la descentralización, son los siguientes:

- Conformar una estructura orgánica que responda de manera más eficiente a la solución de los problemas de los/as trabajadores/as; y a los retos del presente.
- Ampliar y optimizar los servicios que otorga la CEOSL a su militancia: asesoría, educación, apoyo a proyectos de desarrollo sindical y socio-económicos, salud ocupacional, defensa del medio ambiente, solidaridad y asistencia técnica, entre otros.
- Garantizar una plena participación de sus afiliados en la toma de decisiones para profundizar la democracia interna.
- Propiciar una mayor autonomía de las organizaciones afiliadas.
- Mejorar la comunicación entre la dirección y las bases; y entre la dirección y las masas.
- Desarrollar la capacidad de autoresponsabilidad en sus miembros/as.
- Promover el desarrollo de nuevos cuadros dirigentes con capacidad de dirección eficiente, especializada y técnica.
- Coordinar acciones con otras organizaciones populares y progresistas.
- Asegurar la atención de las demandas de las organizaciones indígenas, campesinas, informales y poblacionales; y, la participación activa de sus integrantes en las decisiones fundamentales de la CEOSL.
- Incrementar la tasa de sindicalización.
- Incidir con sus propuestas y acciones en el Estado, procurando el mejoramiento socio-económico de la población.

Para el cumplimiento de estos objetivos se mantendrán centralizados los siguientes aspectos:

- Concepción, desarrollo y dirección de la ideología y política sindical.
- La dirección política adoptada en los congresos nacionales en los que participan todas las organizaciones de base: sindicatos, comités de empresa, asociaciones, comunas, cooperativas, etc.

- En las juntas ejecutivas nacionales, conformadas por las federaciones y sindicatos nacionales por ramas de trabajo, provinciales y cantonales.
- En el comité ejecutivo nacional, cuyos miembros/as son elegidos/as en votación directa, universal y secreta en los congresos de las estructuras regionales y en el Congreso Nacional.
- Elaboración y ejecución del presupuesto.
- Política de capacitación y formación sindical.
- Control económico y financiero de sus federaciones afiliadas.
- Los secretariados permanentes.

Se descentraliza:

- La administración económica y financiera de los recursos humanos, materiales y técnicos que corresponden a cada regional y las federaciones que la conforman, en tanto su participación económica esté en directa relación con sus aportaciones.
- La planificación, gestión y ejecución de programas educativos, de organización y asesoría a los/as afiliados/as de las organizaciones de base de cada región, de acuerdo a sus necesidades.
- La adopción y ejecución de programas que promuevan el mejoramiento socio-económico de los/as ciudadanos/as de las provincias que integran cada región, partiendo de sus realidades concretas.
- La implementación de programas de infraestructura que faciliten una eficiente ejecución de sus programas.
- Conformación de frentes regionales con otros sectores sociales que permitan llevar adelante acciones concretas y unitarias en cada región en favor de los trabajadores y la comunidad.
- Funcionamiento de las Regionales.

REGIONALIZACION Y SECRETARIADOS PERMANENTES

Para que la descentralización tenga eficaz cumplimiento se han creado seis regionales, y siete secretariados permanentes, de la siguiente forma:

1. REGIONAL NORTE: Carchi, Imbabura, Esmeraldas, con sede en Ibarra.
2. REGIONAL AUSTRO: Azuay, Cañar, Morona Santiago, con sede en Cuenca.
3. REGIONAL SUR: El Oro, Loja, Zamora Chinchipe, con sede en Loja.
4. REGIONAL CENTRO: Tungurahua, Chimborazo, Pastaza, Bolívar, con sede

- en Riobamba.
5. REGIONAL LITORAL: Guayas, Los Ríos, Manabí y Galápagos, con sede en Guayaquil.
 6. REGIONAL CENTRO ORIENTE: Pichincha, Cotopaxi, Napo, Sucumbíos, con sede en Quito.

Estas circunscripciones regionales estarán integradas por todos los organismos de base existentes en cada una de ellas y su actividad se sujetará a los Estatutos de la CEOSL y a los reglamentos que dicte la Regional para un mejor funcionamiento.

Las Asambleas Regionales estarán conformadas por el o los Vicepresidentes de la Región, los Presidentes o Secretarios Generales de las Federaciones provinciales y cantonales, en calidad de miembros natos y por los representantes de cada una de las organizaciones de base de la Región, elegidos de conformidad a lo que dispone el Estatuto de la CEOSL, esto es, en proporción al número de sus miembros.

Las Asambleas generales ordinarias se realizarán semestralmente y las extraordinarias cuando las convoque el Vicepresidente responsable por propia iniciativa o a pedido de la mayoría de las federaciones que la integran.

Son atribuciones de las Regionales:

- a) Coordinar las actividades de la Regional en el CEN;
- b) Elaborar programas para el desarrollo sindical económico y social de la Región y evaluarlos periódicamente;
- c) Analizar y formular propuestas sobre los temas a tratarse en los Congresos y Juntas Ejecutivas Nacionales;
- d) Conocer y resolver sobre el informe del Vicepresidente responsable de la Región;
- e) Elegir al o a los Vicepresidentes de conformidad al Estatuto.

Las Asambleas extraordinarias se reunirán previa convocatoria del Vicepresidente responsable de la Región, a pedido de la mayoría de Comités Ejecutivos Provinciales, Cantonales y Parroquiales que lo conforman o a petición de más del 20% de los organismos de base existentes en la Región.

SECRETARIADOS PERMANENTES

Para la ejecución de las actividades de la Confederación se han establecido los siguientes Secretariados Permanentes:

- a) De actas, organización, estadística y comunicación, que tendrá a su cargo las tareas de fortalecimiento interno de la Confederación y de publicidad de sus actividades.

- b) De educación, medio ambiente, seguridad y salud de los trabajadores, encargada de la investigación y ejecución de los programas relacionados con la educación sindical, el medio ambiente y la salud de los trabajadores.
- c) De finanzas y contabilidad, encargado de la administración de los fondos y bienes de la Confederación y de la protección de los mismos.

El control de los fondos lo efectuará la Comisión de Fiscalización.

- d) De defensa jurídica, encargado de orientar la defensa individual y colectiva de los trabajadores, de defender la contratación colectiva y de organizar el más adecuado sistema de protección de los trabajadores y sus organizaciones.
- e) De asuntos internacionales y proyectos, a cuya responsabilidad corresponderá la relación con los organismos sindicales, clasistas y de solidaridad internacional con los cuales mantenga vínculos la Confederación.
- f) De la mujer, la juventud, la niñez y los ancianos, encargado de la planificación y ejecución de los programas relacionados con las mujeres, los niños, los jóvenes y los ancianos.
- g) De asuntos agrarios, indígenas, campesinos, sector informal, que se encargará de la planificación y ejecución de los programas relacionados con estos sectores.

La Junta Ejecutiva Nacional podrá crear nuevos Secretariados de acuerdo con las necesidades de la Confederación y sus disponibilidades económicas.

Cada Secretariado estará a cargo de un Director Ejecutivo, quien responderá administrativa, civil y penalmente ante el Comité Ejecutivo Nacional de los Secretariados a su cargo.

La designación de los Directores Ejecutivos la efectuará la Junta Ejecutiva Nacional sobre la base de las ternas que presente el Comité Ejecutivo Nacional.

Las atribuciones, funciones e integración de cada uno de estos Secretariados se sujetarán a lo que disponga el reglamento que para el efecto expida el Comité Ejecutivo Nacional.

REFORMA DE ESTATUTOS

La reforma de estatutos contempla sistemas de relación y participación de sus bases y sus organismos de decisión, Congreso, Junta Ejecutiva, Comité Ejecutivo y Secretariados Permanentes; aportes y sistemas de control de los recursos económicos; sistemas de elecciones de sus dirigentes; planificación y ejecución de programas de actividades de la Confederación; relaciones con organizaciones sindicales afines del país y del exterior, entre otros. Para el cumplimiento de sus actividades, el movimiento sindical afiliado a la CEOSL debe guiarse por los siguientes principios y objetivos:

PRINCIPIOS Y FUNDAMENTOS

La Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres, CEOSL, declara:

PRIMERO: Que es una Confederación a nivel nacional, integrada por organizaciones sindicales y populares constituidas de conformidad con la Ley, que tienen identidad ideológica con los principios y fines de ella;

SEGUNDO: Que constituye una Matriz Sindical clasista que agrupa a los trabajadores organizados de la industria, de la banca, de la agricultura, del comercio, de los servicios, de la artesanía, de la cultura; y, en general, a todos los trabajadores que con relación de dependencia o en calidad de trabajadores autónomos consumen su fuerza de trabajo para crear la riqueza social;

TERCERO: Que, como una entidad social y popular, se encuentra comprometida con los intereses nacionales representados por los derechos y aspiraciones de los trabajadores y el pueblo;

CUARTO: Que mantiene un compromiso con la historia y lucha de nuestro pueblo, con miras hacia la consecución de una sociedad más justa, humana y libre;

QUINTO: Que se fundamenta en la solidaridad clasista con todos los trabajadores del país y del mundo;

SEXTO: Que desarrolla su acción sobre la base de los siguientes principios:

Independencia de clase. Que ha de entenderse como la autonomía y libertad de la Confederación, para definir su estrategia, acciones de lucha y política sindical en función de los intereses de la clase trabajadora.

Pluralismo. Entendido como una concepción que abarque a todas las corrientes del pensamiento universal basada en la justicia, la libertad y la democracia.

Democracia. Concebida como una forma de participación de las mayorías en la definición de los órdenes económico, social y político de todas las instituciones del Estado y de la sociedad civil.

Defensa de la Paz. Entendida como la convivencia armónica de los pueblos y las naciones a lograrse con base en el imperio de la justicia,

la democracia, la libertad y la razón.

Unidad de Clase. Que representa el establecimiento de una política sindical que permita aglutinar a los más amplios sectores populares del país, y mantener relaciones de fraternidad y solidaridad con organizaciones similares.

Solidaridad Internacional. Sobre la base del desarrollo de acciones concretas en apoyo a la lucha de los trabajadores y los pueblos de América Latina y del mundo que se fundamente en principios coincidentes con los establecidos en este Estatuto.

Defensa de la Justicia. Encaminada a la obtención de oportunidades iguales para todos los ecuatorianos.

Humanismo. Concebido como el respeto a la vida y a los valores espirituales del hombre, como individuo y, fundamentalmente, como un ser social; acogemos la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Libertad. Entendida como el derecho de la especie humana para desarrollar sin obstáculos su vida y su pensamiento.

OBJETIVOS DE LA CONFEDERACION

Art. 4.- En la aplicación de estos principios, la CEOSL luchará por los siguientes objetivos mediatos e inmediatos:

- a) Por la defensa de la soberanía nacional, la integridad territorial de nuestro país y por el derecho a la autodeterminación de nuestro pueblo;
- b) Por la defensa de los recursos naturales en favor del pueblo, cuidando que su explotación no afecte al medio ambiente y al equilibrio ecológico;
- c) Por el ejercicio de una auténtica democracia a nivel de todas las instituciones de la sociedad, propiciando su profundización y ampliación permanente hacia todos los órdenes de la actividad colectiva y, consecuentemente, contra toda forma de dictadura y segregación;
- d) Por la plena vigencia de las garantías constitucionales, especialmente aquellas referidas al trabajo, así como de los Convenios Internacionales y las disposiciones legales en materia laboral, buscando su perfeccionamiento en beneficio de los trabajadores;
- e) Por la preservación y desarrollo de los valores culturales e históricos de nuestro pueblo en general, y de los grupos étnicos en

particular;

- f) Por el establecimiento de un nuevo orden económico internacional, que permita el equilibrio de intereses entre todos los países del orbe y por el desarrollo tecnológico nacional con el fomento de la investigación científica y una transferencia de los procesos tecnológicos en función de los intereses del país;
- g) Por la defensa de la soberanía e integridad territorial de los países, por la solución pacífica de los conflictos internacionales y por la eliminación de toda forma de presión externa que lesione la autodeterminación de los pueblos;
- h) Por la defensa de la vida y la salud, por la protección de las facultades mentales del hombre y contra toda forma de enajenación;
- i) Por la eficiencia y honradez en la conducción y administración de las instituciones públicas, semi públicas y privadas;
- j) Por el establecimiento de políticas que se orienten a eliminar toda forma de segregación y discriminación por razones políticas, económicas, raciales, culturales, religiosas, de nacionalidad o de sexo;
- k) Por la erradicación del desempleo, subempleo y toda actividad que denigre la condición humana;
- l) Por la participación de las organizaciones de trabajadores en las instituciones del Estado, encargadas de la planificación y ejecución de las políticas económico-sociales;
- ll) Por el desarrollo de programas de educación, de salubridad y de asistencia social en general, en favor de la mayoría del pueblo;
- m) Por la ejecución de planes de desarrollo sustentable de los diversos sectores de la economía orientados al incremento de la productividad y al mejoramiento de las condiciones de vida de la población;
- n) Por la ejecución de un plan de Reforma Agraria Integral que permita el desarrollo de la productividad agropecuaria y el mejoramiento en las condiciones de vida de los campesinos;
- ñ) Por la defensa de los derechos de la mujer y su plena incorporación a las actividades económicas, políticas, culturales y sociales, sin discrimen alguno;
- o) Por la protección del hombre y especialmente de la niñez y la

vejez;

- p) Por la activa participación de nuestro país en organismos y foros internacionales, en defensa de la democracia, la libertad y la justicia social;
- q) Por la adopción e impulso de programas de rehabilitación de los discapacitados;
- r) Por la ejecución de programas de organización de los trabajadores y demás sectores populares;
- s) Por el desarrollo de programas de solidaridad con las luchas de los trabajadores y de los pueblos que buscan la instauración de la justicia social, la libertad, la democracia y la paz; y,
- t) Por la capacitación técnica, profesional y sindical socio-política de los trabajadores.

Para la aplicación de sus principios y objetivos, la CEOSL desarrollará sus actividades propiciando el fortalecimiento democrático de su estructura orgánica.

CONCLUSIONES

El proceso de reforma que vive la CEOSL evidencia la predisposición de sus afiliados a adecuar sus estructuras, sus políticas y estrategias a los desafíos que plantea la nueva situación económica y social del país.

Los cambios diseñados por la CEOSL obedecen principalmente a las demandas internas de sus afiliados, de la sociedad y a estudios basados en encuestas y estadísticas que demuestran la imperiosa necesidad de la militancia de una mayor participación y búsqueda de urgentes soluciones a sus principales problemas.

Los cambios responden a la diversidad de prestaciones y servicios que las bases exigen. No obstante el reflujo del movimiento sindical, la CEOSL ha experimentado un extraordinario crecimiento en la última década, especialmente en el sector privado. Expansión que se evidencia por la presencia de la CEOSL en todas las provincias del país, lo cual ha llevado a impulsar una estrategia descentralizadora que mantenga, de manera oportuna, su contacto con organizaciones agrupadas en sus regiones, respetando su autonomía e intereses y cooperando en su desarrollo como una forma de profundizar la democracia interna y la eficiencia administrativa.

Durante el mes de septiembre de 1994, el H. Consejo Provincial de Pichincha, convocó a un Debate Nacional sobre la Descentralización. Varios expertos nacionales concurrieron con sus planteamientos, los mismos que se encuentran patentizados en este libro. El H. Consejo Provincial de Pichincha, aspira que las opiniones que aquí se exponen, sean canalizadas adecuadamente y que sirvan de sustento al proceso de Reforma Constitucional que el país afrontará próximamente.

El Consejo Provincial busca contribuir al debate, que sobre la Reforma ocurrirá.

Quito, marzo de 1995

Federico Pérez Intriago
Prefecto Provincial de Pichincha