

# LA DESCENTRALIZACION EN EL ECUADOR



## Elementos para discusión

Patricio Carpio Benalcázar  
Ecuador Dialoga  
Flacso-2007

---

1. El centralismo:  
origen, auge y crisis

# Orígenes del centralismo

---

- El centralismo es una categoría política, no geográfica, por tanto nos referimos al modelo de Estado, desde el cual se concentra el poder de decisión sobre las políticas, sus prioridades y los recursos a ser asignados hacia regiones y localidades.

- 
- El modelo clásico de colonialismo que vivieron los países latinoamericanos con la corona española y portuguesa corresponde a un centralismo autocrático y absorbente pues extrae recursos y acumula riqueza a costa de una permanente des-acumulación de sus “satélites”;

- 
- El centralismo republicano obedece a un momento histórico clave en la historia del Ecuador: la constitución de un estado-nación lo cual justifica la existencia de un estado fuerte, organizado y con capacidad de gestión para atender la diversidad territorial de un país y cumplir el rol de articulador nacional en una fase de fragmentación cultural, social, política y económica.

- 
- El punto crítico es la reproducción y perpetuidad del sistema dentro de un modelo de colonialismo interno de centro y periferia como al parecer existe en nuestro país. (La duda es si el centro extrae recursos de la periferia o si el centro no redistribuye equitativamente los recursos, o los dos);
  - El objetivo de integración nacional todavía es una tarea pendiente.

# Auge del centralismo

---

- El sistema centralista se convirtió de una forma de organización del Estado a un fin en si mismo, que necesita afirmarse y reproducirse permanentemente, ya no en función de responderle a un país sino como una institucionalidad viva que requiere alimentarse, sobrevivir, reproducirse.

# Cultura centralista

---

- Si el centralismo administra y reparte, los sub centros (provincias y sus capitales) reciben, reclaman y agradecen, y en esta lógica clientelar y paternalista históricamente hemos funcionado como municipios, prefecturas, gobernaciones, gremios de la producción y gremios sindicalistas, instituciones públicas, privadas, universidades, es decir todos los actores que constituyen la trama de la organización social y económica del país.



- 
- El Estado “benefactor” afianzó esta lógica del desarrollo nacional pervirtiéndola aun más al incluir el clientelismo político como parte de la estrategia electoral de los gobiernos de turno y en muchos casos como estrategia de corrupción.

# Crisis del sistema centralista

---

- El objetivo principal de la organización estatal es garantizar un ambiente de convivencia segura y de bienestar a su población, sin embargo esta premisa no ha funcionado en nuestro país con el sistema centralizado, por el contrario ha generado:
  - fuertes disparidades regionales
  - , altos índices de pobreza,
  - baja calidad y cobertura de servicios,
  - crisis institucional y de representación política,
  - visión excluyente del país que se quiere,

- 
- ❑ ausencia de sistemas de planificación local-nacional,
  - ❑ nula participación ciudadana;
  - ❑ corrupción generalizada,
  - ❑ fraccionamiento territorial y faccionalismo social,
  - ❑ partidos políticos que responden a caudillos y a empresas,
  - ❑ por tanto el centralismo como forma de estructura política y administrativa, ha fracasado, pues no responde a las necesidades vitales del desarrollo que un país moderno exige.

# LA DESCENTRALIZACION

---

- El proceso de descentralización permitiría reorganizar y redistribuir el poder político e institucional, en miras a lograr que las instituciones se aproximen a los ciudadanos, que se creen las bases para que se ejerza una mayor fiscalización y control hacia los representantes y permita una apertura hacia la participación. (IULA-CECADEL)

- 
- Sin un adecuado proceso autonómico fortalecido por la descentralización del Estado, es difícil la implementación de políticas de desarrollo local, pues sus objetivos no serían viables sino subsumidos en perspectivas definidas externamente que normalmente recaen en los grupos centralizados de poder y/o en objetivos transnacionales.
  - se considera que persiste la necesidad de sentar las bases de un sistema político administrativo de carácter nacional que promueva a nivel de país:
    - la democracia,
    - el desarrollo económico equitativo y
    - afirme una nueva institucionalidad local-nacional como medio de construir un proyecto nacional.

- 
- “.... Más que un fin, la descentralización o la construcción de autonomías, debe convertirse en uno de los pilares para impulsar un nuevo modelo de desarrollo que asegure crecimiento económico sostenido, mejoramiento de las oportunidades y condiciones de vida, ampliación de las coberturas y la calidad de los servicios públicos, fortalecimiento de la democracia, en todo el territorio nacional. A la vez visto el proceso desde lo local, debería fomentar la constitución de regiones como entramados sociales y políticos que incrementen la productividad de sus territorios, reconstruyan su tejido social y afiancen identidades y actores locales, construyan democracia local y participación”. (Barrera)

# Ley especial de descentralización del Estado y participación social

---

- Art. 3.- DEFINICIONES.- La descentralización del Estado consiste en la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales.

---

# NUDOS CRITICOS



# Elementos generales

---

- ❑ La descentralización es una condición necesaria pero no suficiente para implementar un nuevo modelo de desarrollo
- ❑ No existe una visión de país descentralizado, ni nada que lo acompañe; las leyes y reformas son dispersas
- ❑ No está definido una ruta absolutamente clara de hacia donde se pretende llegar, y los avances hasta el momento a nivel de municipios y prefecturas evidencian la ausencia de objetivos nacionales.
- ❑ No existe un sistema integrado en una instancia definida para el seguimiento del proceso, su evaluación, supervisión y rendición de cuentas.
- ❑ Definiciones sobre quien hace que; redefinir el rol de las gobernaciones (alguien debe coordinar el desarrollo y estructurar gabinetes locales)

# Elementos generales

---

- El concepto de voluntariedad en la solicitud de competencias:
  - Dispersa la posibilidad de construir un país descentralizado
  - Genera mayor fragmentación e inequidad territorial
  - El proceso se torna infinito, sin norte
  - Depende de la voluntad política del gobierno de turno (pero también de los gobiernos locales)
  - El ente responsable de viabilizar las solicitudes tiene un marco temporal de respuesta entre dos y cinco años

# Entendimientos diferenciados

---

- Descentralización neoliberal: reducir el Estado y transferir a los sectores privados competencias para la prestación de servicios públicos (privatización); capacidad de generar una legislación que le permita al sector privado participar de los recursos de la comunidad (RN) y recursos que redistribuye el estado.

# Cultura centralista

---

- ▣ La cultura centralista: toda la sociedad y su institucionalidad está organizada en esa lógica
- ▣ Los beneficiarios del centralismo y sus estrategias de sobrevivencia

# Localismo

---

“Lo local se afianza en el descalabro de lo nacional, pero no construye capacidad de universalizar derechos, a la vez lo nacional no alcanza a construir una respuesta sistémica, proactiva, transformadora; sobrevive congraciándose con cada ciudad en las efemérides locales.” (A. Barrera)

## Entendimientos sobre descentralización

---

- “.... Zonas y regiones “ricas”, de mayor dinamismo económico, integradas a circuitos globales, con recursos naturales o ventajas comparativas que proponen sus propias autonomías para consolidar formas de gobierno sobre un campo amplio de competencias en las que más que las preocupaciones sociales, aparecen aquellas ligadas a la regulación de ciertas actividades económicas. Son demandas que recelan del centralismo, pero también del Estado e incluso por extensión, de lo público, que enfatizan en las dimensiones fiscales y políticas, antes que en la organización de los sistemas de prestación de servicios”.

# Entendimientos diferenciados

---

- Para el municipalismo y el gobierno central:
  - Asignación de los recursos que demanda el proceso de descentralización; para el gobierno central no cabe transferencias si no se clarifican las competencias e incluso metas de ejecución de acciones de los gobiernos seccionales.
  - Los gobiernos locales conciben la descentralización simplemente como la transferencia de recursos económicos más no de responsabilidades y atribuciones.
  - A mayores transferencias hacia los gobiernos locales menor interés en recaudar a nivel local

# Entendimientos diferenciados

---

## □ Descentralización democrática:

- Contribuir a un nuevo modelo de gestión política-administrativa en el marco de un modelo de desarrollo diferente.
- Enfoque de gobierno local (integración e integralidad del desarrollo local-nacional)
- Ampliar y mejorar servicios
- Promover desarrollo económico y competitividad
- Políticas públicas de lucha contra la pobreza
- Democracia participativa



# Institucionalidad y competencias

---

- ❑ Desorden institucional está íntimamente ligado a la forma de descentralización de las competencias y la inexistencia de funciones claras en cada uno de los niveles de gobierno.
- ❑ La capacidad de los municipios: la heterogeneidad institucional y la multiplicación de instituciones con competencias duplicadas, el rol de los organismos de desarrollo regional.

# Institucionalidad y competencias

---

- No se ha diseñado una transferencia de competencias por niveles de gobierno
- La descentralización no da respuestas a la creciente fragmentación territorial y de gestión política.

# Transferencias

---

- ❑ Presión por más recursos sin más responsabilidades
- ❑ No hay claridad sobre las competencias
- ❑ Existe desorden y discrecionalidad en el marco jurídico de las transferencias (16 leyes especiales) Juega más la discrecionalidad política que la racionalidad administrativa.
- ❑ No esta disponible un sistema de información financiero territorializado para la toma de decisiones

# Generación de recursos

---

- Los gobiernos locales tienen oportunidades muy limitadas de generar recursos adicionales a las transferencias del gobierno y deban asumir nuevas responsabilidades les pone en situación complicada y siguen dependiendo del gobierno central.

# PLANIFICACION

---

No existe un sistema orgánico de articulación de los diversos niveles de planificación

- ❑ Estrategia de descentralización inadecuada: fracaso de del modelo basado en la voluntad uno a uno. El resultado es heterogeneo y no permite configurar un esquema de país.
- ❑ Planificación y prioridades de inversión: falta de cultura de planificar conduce a “gastar según necesidades” sin un proceso estratégico de planificación participativa.
- ❑ La visión de largo plazo no es parte de la cultura política, se busca la rentabilidad política inmediata.
- ❑ Ausencia de mecanismos de seguimiento

# Disparidades municipales

---

- “mientras más pequeño es el nivel de gobierno, más alta es su carga de pobreza” por la debilidad institucional que han degenerado en pobreza estructural y crónica. Se suma el peso político electoral insignificante.
- No hay una política nacional para enfrentar desde la descentralización la inequidad territorial

# Capacidad institucional

---

- ❑ Traslado de competencias y recursos no asegura que automáticamente los GL presten más y mejores servicios: los ministerios ceden sus competencias pero no se aseguran como lo harán y ni existe seguimiento. (traslado de inoperancia?); se requiere capacidad del municipio.
  
- ❑ Pasar de municipio a gobierno local implica integración institucional y de competencias: (¿los municipios están en esta capacidad?
  - ❑ Producción
  - ❑ Ambiente
  - ❑ Servicios
  - ❑ Ordenamiento territorial
  - ❑ Información
  - ❑ Participación
  
- ❑ Capacitación al personal municipal para nuevas competencias y nuevo modelo de gestión y dotarse de una estructura técnica - administrativa

# Capacidad institucional

---

- Concomitante a la capacitación y asistencia, se trata de una reingeniería organizacional para adecuar las estructuras institucionales a la descentralización y con un esquema moderno de incentivos a los funcionarios.
- Las políticas de descentralización se han “municipalizado” desconociendo el rol de los gobiernos intermedios (coordinación, gobierno provincial)



# Capacidad gerencial de las municipalidades

---

- ❑ Se requiere capacidad para desarrollar actividades de planeación, organización, integración de personal, dirección y control; capacidad técnica, visión integral, resolución de conflictos, y recursos financieros.
- ❑ Capacidad de relacionamiento y coordinación multipartes
- ❑ Capacidad para responder a la demanda social con agilidad, calidad y eficiencia
- ❑ Requiere una coordinación central (que no existe) para evaluar que las acciones tengan correlación con los objetivos nacionales.

# Participación ciudadana

---

- ❑ Un gobierno de cercanía requiere canales de expresión de los diferentes sectores sociales, sin embargo este aspecto también es discrecional (responde a la voluntad política de la primera autoridad).
- ❑ En muchos casos la participación ciudadana mina la perspectiva clientelar de los políticos, por lo cual no se lo incorpora ni programática ni sistemáticamente
- ❑ Por otro lado la ciudadanía no tiene un acumulado de participación (cultura política y ciudadana) que permita cualificar sus propuestas; normalmente existe una visión y práctica de clientelismo y de delegación que de co responsabilidad

# Rendición de cuentas

---

- ❑ La descentralización debe fortalecer mecanismos de transparencia y anticorrupción, sin embargo no existen sistemas institucionalizados de rendición de cuentas.
- ❑ Desde la ciudadanía tampoco existe una tradición de veedurías o contraloría social

# LECCIONES

---

- es un proceso de largo alcance y lleva tiempo
- Se la hecho desordenadamente, sin coordinación, sin visión
- debe ser un proyecto de país y requiere promoción permanente para entra en una onda descentralizadora autonómica y romper la resistencia al cambio y la cultura centralista.
- Debe estar absolutamente definido los roles de cada instancia de gobierno
- la descentralización por si misma no es sinónimo de desarrollo, tiene que complementarse con políticas en integrales
- Mejora los servicios por responder a las necesidades de la gente.
- Para que sea efectiva debe desarrollarse con participación social, coordinación interinstitucional y debe ser sinérgica con la planificación nacional

# RECOMENDACIONES

---

- a. Evaluar el proceso de descentralización para definir los elementos potenciadores y aquellos que lo bloquean.
- b. Sobre esa base rediseñar la ley sometiéndola a una amplia discusión con la sociedad en su conjunto

# Recomendaciones

---

- “Replantear el rol del Estado no consiste sólo en reducir o diluir su función, sino en ampliar su capacidad para emprender y promover acciones de interés colectivo de manera diferente”
- “....su función debería limitarse a garantizar la existencia de un estado de derecho, velar porque se cumpla la ley y dictar normas necesarias para mejorar la convivencia”
- Un Estado moderno debe incluir la institucionalidad necesaria para responder a las necesidades presentes y futuras de la población

# Recomendaciones

---

- Redefinir el rol de los ministerios y darles el carácter de coordinadores de su área además de evaluación y seguimiento
- Fortalecer la planificación por gobierno y sinérgicamente
- Diseñar sistemas de información para medir el avance e impactos de la descentralización

# Recomendaciones

---

- Evaluar la capacidad de las instituciones descentralizadas y a donde van recursos y competencias
- Capacitar a municipios y su personal
- Búsqueda de recursos propios
- Debe promoverse procesos de mancomunidad alrededor de cuencas hídricas, ecosistemas o proyectos de infraestructura como alternativa.



# Recomendaciones

---

- Condición para alcanzar un mayor desarrollo y autonomía, es que los gobiernos locales deben mejorar su eficiencia productiva y asignativa y alcanzar mejores niveles de equidad. Estas condiciones están determinadas a su vez por la ampliación de políticas que impulsen en forma complementaria la descentralización por un lado, y por otro el desarrollo institucional o fortalecimiento de la capacidad de los municipios.