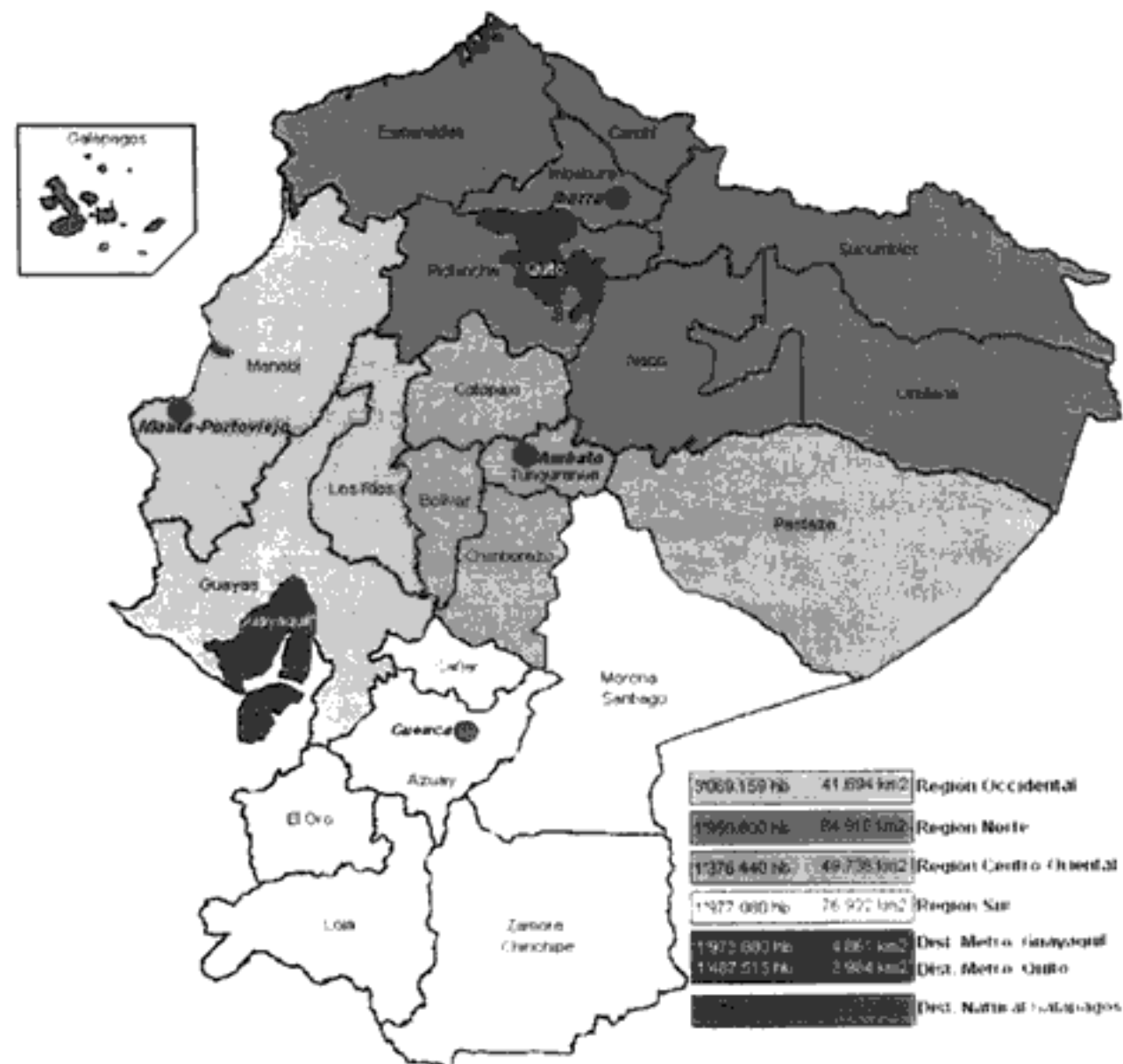


# La descentralización en el Ecuador de hoy: sus alternativas

La descentralización implica una readecuación de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil que se expresa en la transferencia de competencias, de un orden central a otro de carácter provincial o cantonal

Fernando Carrión M.  
Director FLACSO-Ecuador



## 1. Antecedentes.-

**E**l resurgimiento de la cuestión de lo local en el Ecuador tiene lugar a fines de la década del setenta y principios del ochenta, en el contexto de la redemocratización que vive el país. Serán la descentralización y la modernización las que pongan al orden del día el debate sobre la reforma del Estado, en el que está inscrito el tema de lo local.

De aquella época para acá, se pueden percibir dos etapas en el proceso de descentralización seguido. Una primera, que se la podría caracterizar como la vía municipal de fortalecimiento de lo local, a partir de la transferencia de recursos y competencias, así como de la ampliación de su base social a través de la participación y la representación.

Este proceso desencadena una marcada bi-pola-

rización entre lo local y lo central, que produce -al menos- tres efectos nocivos: a) un debilitamiento de lo nacional; b) la pérdida de importancia del nivel intermedio llámese provincia, departamento o región; y c) la ausencia de propuestas respecto del conjunto de la organización, estructura y niveles del Estado. En otras palabras, la vía municipal de fortalecimiento local -surgida externamente- generó la hegemonía de un poder local sobre los otros, que tiende a la homogeneización de la escena local y a cuestionar la visión nacional.

La segunda etapa, que algunos países de la región empiezan a cabalgar, se caracteriza por la vuelta de la mirada hacia el nivel intermedio de gobierno, con el fin de remediar el vacío que produjo el peso sobre lo municipal. Este puede ser el momento para pensar globalmente en una Reforma

del Estado y no solo en sus problemas. En definitiva, no se trata de un Estado más grande o pequeño, sino de concebirlo y construirlo de manera distinta.

La descentralización implica una readecuación de las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil que, por un lado, se expresa -por ejemplo- en la transferencia de competencias de una entidad constituida a partir de una soberanía nacional a otra de orden provincial o cantonal. Este traslado conduce, correlativamente, a un cambio de interlocución de la parte correspondiente de la sociedad nacional-central a lo local y a una descentralización de un segmento de la sociedad. Y esto porque la sociedad tiende a reproducir en sus instituciones el carácter centralista del Estado. Y, por otro lado, que la descentralización es consubstancial al proceso de democratización del Estado: la democracia de la igualdad produjo un Estado centralista que hoy tiene que ser redefinido con su nuevo contenido: el respeto a la diversidad.

## 2. ¿Porqué la descentralización en el Ecuador actual ?

En el Ecuador el Estado centralista se encuentra agotado. Los desequilibrios se han incrementado notablemente, reduciendo las posibilidades del desarrollo nacional, aumentando las inequidades socio-económicas y deteriorando el medio ambiente. El desarrollo desigual que impulsó el Estado centralista, sobre todo a nivel regional y territorial, produjo el bicentralismo Quito-Guayaquil como también la distancia entre el campo y la ciudad, lo cual significó la exclusión del desarrollo a una parte importante del territorio nacional. La postergación ha sido la norma y la desorganización del Estado su expresión.

Este Estado unitario-centralista entra en crisis a raíz de la firma de los acuerdos de Paz con el Perú y con el agotamiento del Estado petrolero. La diversidad contenida en el Ecuador ya no puede ser sostenida con las rentas petroleras ni con la amalgama que produce la guerra con un enemigo externo.

La salida a estos problemas -en apariencia irreversibles- está en el paso de un Estado unitario centralista a uno descentralizado que exprese la unidad en la diversidad. Para ello la descentralización puede ser el instrumento, porque el Estado de-

be, por un lado, resolver su crisis de centralización con su antítesis: la descentralización; y, por otro, promover un desarrollo armónico a nivel territorial, con los objetivos de generar una propuesta de equidad y de potenciar el desarrollo nacional.

Hay que tener en cuenta otro elemento y es la incorporación del Ecuador al proceso de globalización. Esto exige de la formulación de un sistema urbano-rural constituido en red, que permita generar las condiciones de competitividad que le posicionen al país de manera favorable.

## 3. Algunas consideraciones metodológicas

3.1. La descentralización como la desconcentración tienen que ver con un proceso de redistribución y/o creación de la centralidad al interior del Estado. Esto permite, según los ámbitos institucionales y la profundización del proceso, entender que la descentralización es un campo de intereses conflictivos, en el que están inscritos actores sociales específicos.

Este campo se define alrededor de dos posiciones que pueden sistematizarse como:

Una crítica a lo estatal, desde una perspectiva de participación de la "sociedad civil" a través de los procesos de privatización, de la ampliación del mercado y de la maximización de la soberanía del consumidor. Es un mecanismo de difusión y generalización del mercado, que disgrega la demanda y atomiza los conflictos.

Otra concepción, busca tanto democratizar el Estado, como racionalizar la administración pública, impulsa la gobernabilidad a todo nivel y el desarrollo económico, a través de una mejor integración nacional (no homogeneización) y de una mayor participación de la población.

3.2. Todo Estado centralista, en su integración, da prioridad a los siguientes criterios:

1. La organización del Estado le otorga mayor importancia a lo sectorial sobre lo territorial, lo cual significa que la intervención estatal se la hace desde ciertos recortes de la realidad definidos por el centro y hacia la periferia. El desarrollo nacional descansa en las políticas sectoriales, des- cuidando las regionales, provinciales y locales.

El nuevo Estado en formación debe partir del concepto de democracia, lo cual incluya el respeto a la diversidad

2. Conformación de las autoridades con un sentido jerárquico, desde el vértice de la pirámide del poder hacia su base. Se construye la autoridad por delegación -escalón por escalón- sin que la representación y la participación tengan mayor significación.

3. El Estado tiene un sistema dual de ejercicio del poder, a través de órganos dependientes y autónomos, en el que tiene preminencia el primero. Es deseable que se explicita el ámbito descentralizado y desconcentrado.

4. La democracia que construyó el Estado unitario partir de la búsqueda de la igualdad, el nuevo Estado en formación debe partir del concepto de democracia como respecto a la diversidad.

Pasar de un Estado centralizado a uno descentralizado implica la redefinición de estos cuatro criterios. Esto es, el diseño de un esquema de encuentro entre lo sectorial y territorial, entre la au-

tonomía y la dependencia, entre la delegación y la representación-participación y entre la igualdad y la diversidad. Se trata, por tanto, de reestructurar el conjunto del Estado y no solo uno de sus niveles.

En esta perspectiva, en el Ecuador actual, el nivel intermedio de gobierno se convierte en una pieza fundamental y eje de este propósito. Primero, porque se trata del mayor cuello de botella que existe en la estructura del Estado, debido a la cantidad y cualidad de los órganos subnacionales existentes. Están los Consejos Provinciales, las Gobernaciones, las Corporaciones de Desarrollo y las Direcciones, Subdirecciones y Secretarías de los ministerios, lo cual revela el número excesivo de organismos, la indeterminación funcional y la nula articulación que existe entre ellos y los otros niveles del Estado.

Segundo, se trata de un espacio difuso y desarticulado donde confluyen sin lógica alguna la autoridad delegada y la elegida directamente, los organismos autónomos y dependientes, las funciones sectoriales y territoriales. Es un espacio indeterminado, debido a la existencia de múltiples organismos que carecen de relaciones horizontales (entre los de su propio nivel) y verticales (respecto de los otros). En definitiva es un

anacronismo.

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

En este nivel de gobierno es factible encontrar mayores posibilidades de cooperación, complementariedad y concurrencia interinstitucional, debido a que estructuralmente tiene las condiciones de convertirse en el eslabón entre lo nacional y lo local. Pero también su riqueza radica en que es un espacio proclive hacia el contrato y pacto sociales.

Esta prioridad en el nivel intermedio no significa negar la necesidad de fortalecer el régimen autónomo en su conjunto; esto es, los Municipios, Juntas Parroquiales y circunscripciones espe-

ciales y, por otro lado, queda por definir qué organismo lo debe cumplir: el Consejo Provincia, la Gobernación o una fusión de los dos, si es que se mantiene la provincia como el nivel intermedio o, caso contrario, si se requiere la creación de uno adicional: regional, departamental como ámbito de mayor tamaño a la provincia. En el caso de nuestra propuesta se considera necesario un nuevo nivel territorial -mayor que la provincia- que bien puede ser una región con el nombre de Departamento.

#### 4. Las corrientes principales

Con el fin de organizar el debate, conocer los actores relevantes y ubicarse en el ámbito de la tomo de decisiones, es necesario conocer las propuestas sobre el tema y analizarlas como alternativas. Por ello se hace, a continuación, una síntesis de las principales propuestas.

##### 2.1. Municipalista.

La propuesta municipalista es al momento la que tiene mayor peso en el país. Parte del concepto de que la entidad estatal más próxima a la ciu-

Se trata de reestructurar el conjunto del Estado y no solo uno de sus niveles. El nivel intermedio de gobierno se convierte en una pieza fundamental, en el eslabón entre lo nacional y lo local

## COMPARACION DE VISIONES

	ECONOMICO	TERRITORIAL	COMPETENCIAS	GOBIERNO	LEGAL
<b>Municipalista</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumenta ingresos RSA</li> <li>• Escasez de recursos</li> <li>• Pereza Fiscal</li> <li>• Redistribución</li> <li>• Múltiples fondos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4 Niveles</li> <li>• 22 Provincia</li> <li>• 215 Cantones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convenios causan bloqueos</li> <li>• Competencias Conurrentes Complejas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Igual</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley del 15%</li> <li>• Ley de Descentralización</li> </ul>
<b>Estructuralista</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fondo Régimen Autónomo</li> <li>• Fondo Régimen Dependiente</li> <li>• Fondo Nacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4 Niveles</li> <li>• 22 Provincias</li> <li>• 215 Cantones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indelegables</li> <li>• 122 Delegables</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento de Gobernaciones</li> <li>• 21 Gobernaciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución Política Vigente</li> </ul>
<b>Autonómica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• % de recursos nacionales locales (IVA, ICE, IR, ICC, Aranceles)</li> <li>• Fondo Autonomía local</li> <li>• Fondo nacional descentralizado</li> <li>• Fondo Nacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5 Niveles</li> <li>• 7 Departamentos</li> <li>• 22 Provincias</li> <li>• 212 Cantones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indelegables</li> <li>• 122 Delegables</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno Regional Autónomo (por elección popular)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Precisa reformas constitucionales Plebiscito</li> </ul>

### 2.2. Estructural.

Es la propuesta de descentralización técnicamente mejor elaborada, más coherente y más global; sin embargo, carece de sujeto social. No lo han asumido los municipios, los consejos provinciales, los partidos políticos y el Gobierno Nacional.

Parte de la necesidad de entender la descentralización en el contexto del conjunto de la estructura de Estado. Esto significa que el nuevo rol del Es-

dadanía es el municipio y, que por tanto, es la más democrática y eficiente para resolver los problemas sociales. Con este criterio el municipio se convierte en el eje, sujeto central único y fin del proceso descentralizador, al extremo de que se asocia descentralización con municipalización.

El contenido de la propuesta se inscribe en los siguientes instrumentos jurídicos:

1. La Ley Distribución del 15 % de los ingresos del Gobierno Nacional, transfiere recursos sin generar un estímulo para el mejoramiento de la recaudación local (pereza fiscal) y sin que se racionalice el conjunto de las transferencias.

2. La Ley de Descentralización y Participación Social establece un mecanismo de Transferencia de competencias independientemente de los recursos y atado a un esquema bloqueado: los convenios. También el diseño de la concurrencia de competencias no permite llevarlo a la práctica. La participación social es impracticable.

Sin embargo, la descentralización es mucho más compleja que la llamada "municipalización"; además una propuesta como ésta introduce muchas anomalías en la relación Estado-sociedad civil y oculta los problemas que produce. Hay que "desmunicipalizar" el debate de las propuestas de descentralización, lo cual no significa restarle autonomía ni poder.

tado debe estar asociado con una propuesta de descentralización flexible y pluriinstitucional. Esta perspectiva implica una redefinición de la relación entre el Estado y la sociedad civil y la búsqueda de integración de la diversidad en la unidad.

El contenido de la propuesta se sintetiza en:

1. Definición de una estructura de Estado construida sobre la base de la combinación del régimen de la autonomía y el de la dependencia con los niveles territoriales respectivos: nacional, provincial, cantonal y parroquial.

2. La creación de tres fondos de distribución económica que debería contener un presupuesto nacional descentralizado: un fondo para el régimen autónomo (descentralización), otro para aplicación de las acciones del gobierno nacional en las provincias (desconcentración) y el tercero para las acciones centrales.

3. La definición de competencias intransferibles (seguridad interna y externa, relaciones internacionales y las políticas sectoriales macro), para señalar que las restantes son transferibles.

Estas propuestas quedaron consagradas en la Reforma Constitucional desarrollada por la Asamblea Nacional Constituyente.

### 2.3. Autonomista

La tercera vía se inscribe en el tránsito hacia un nuevo Estado, de unitario a autónomo. En ese caso hay más un sentimiento que una propuesta que, a diferencia de la anterior, tiene un sujeto social pero carece de proyecto explícito.

La propuesta parte del supuesto de que en el Ecuador existen regiones (provincias) y de que estas se encuentran en la periferia de una centralidad que les impide desarrollarse y, lo que es más, que le succiona recursos. La descentralización permitiría corregir estas anomalías, siempre y cuando las regiones se queden con los recursos que producen localmente.

En este caso se perciben tres versiones sobre la misma vía: la primera, autonomía regional que sigue la experiencia española, a través de una descentralización asimétrica, en tanto parte de una propuesta solo para Guayaquil y luego si el resto de "regiones" lo desean podrían seguir este ejemplo. La segunda, una propuesta de federalización del país siguiendo el esquema Norteamericano. Y, la tercera, también solo para Guayaquil, la secesión o la formación de un Estado Libre Asociado, proveniente de la combinación de un modelo económico de convertibilidad con el de autonomía.

### La autonomía departamental

El proyecto contempla los siguientes contenidos:

1. Característica del Estado. El Estado será Unitario, descentralizado y atonómico. Se creará un nivel adicional: el departamental, que cumplirá la función de intermediación.

2. El gobierno. El Gobierno de la Autonomía Departamental estará constituido por un ejecutivo presidido por un Prefecto, que contará con un gabinete sectorial ministerial. Aparte del ejecutivo se contará con una Asamblea Departamental con fines legislativos y de fiscalización. Las autoridades serán de elección popular. Gozará de autonomía política (elección autorida-

des), económica (recursos propios) y administrativa (competencias exclusivas y concurrentes).

3. La descentralización fiscal se compondrá por: a) un fondo para la autonomía, surgido de la recaudación local de los tributos nacionales (IVA, Renta, Aranceles); b) de un fondo de redistribución nacional (equidad y solidaridad) y de un fondo para la administración de las competencias centrales. Las regalías petroleras seguirán siendo nacionales, así como la deuda externa.

4. El nivel departamental, que se organizará a través de las Autonomías departamentales, debe convertirse en el eje Político administrativo del Estado. Las competencias se transferirán principalmente a éste nivel, de acuerdo al Art. 226 de la Constitución.

5. La descentralización del Estado debe tener su correlato a nivel territorial; o, lo que es lo mismo, hay que incorporar la dimensión espacial de la descentralización del Estado. En términos de la organización del territorio implica aumentar un nivel adicional en la estructura del Estado: el departamental. Pueden ser 7 departamentos: tres especiales, dos de carácter metropolitano (Quito y Guayaquil) y uno natural (Galápagos); y cuatro regionales: norte, centro, sur, este y oeste.

Esta propuesta requiere de una reforma constitucional y del diseño del proyecto.

## ANALISIS DE LAS VISIONES

VISION	BENEFICIOS	RIESGOS
<b>Municipalista</b>	Proximidad del servicio al ciudadano	Polarización Nacional-Cantonal Fortalecimiento de clientelismo
<b>Estructuralismo</b>	Fortalece Régimen Autónomo Flexible. Forma estructura de Estado	No hay sujeto social Cosensos difíciles
<b>Autonómica</b>	Consolida regiones autónomas Desarrollo más equilibrado	Las regiones pueden tornarse países Deuda externa