

# Debate

**CONSEJO EDITORIAL**

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga, Fredy Rivera Vélez, Marcu Romero.

**Director:** Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP  
**Primer Director:** José Sánchez-Parga. 1982-1991  
**Editor:** Fredy Rivera Vélez  
**Asistente General:** Margarita Guachamín

**ECUADOR DEBATE**

Es una publicación periódica del **Centro Andino de Acción Popular CAAP**, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

**SUSCRIPCIONES**

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 30

ECUADOR: US\$. 9

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 12

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$. 3

**ECUADOR DEBATE**

Apartado Aéreo 17-15-173 B, Quito - Ecuador

Tel: 2522763 • Fax: (593-2) 2568452

E-mail: caap1@caap.org.ec

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

**PORTADA**

Magenta

**DIAGRAMACION**

Martha Vinueza

**IMPRESION**

Albazul Offset

Quito-Ecuador, abril del 2004

PRESENTACION / 3-6

## COYUNTURA

Ecuador: El coronel mató pronto a la esperanza / 7-24

*Alberto Acosta*

La política y la picaresca: reflexiones sobre el no tan nuevo orden de la "sociedad patriótica" / 25-50

*Fernando Bustamante Ponce*

Globalización digital. Acerca del manifiesto por una ciberciudadanía / 51-70

*Dr. Mario González Arencibia*

*MCs. Idelsi Martínez Ungo*

Conflictividad socio - política Noviembre 2003- Febrero 2004 / 71-76

## TEMA CENTRAL

Descentralización, macroeconomía y desarrollo local / 77-94

*Jeannette Sánchez*

¿Por qué la descentralización no avanza? / 95-116

*Lautaro Ojeda Segovia*

Una desconcentración incompleta: la reforma de la salud en el Ecuador / 117-132

*José Sola*

Izquierda y descentralización en Montevideo / 133-166

*Alicia Veneziano Esperón*

Perú: Balance del proceso de descentralización / 167-192

*Comité Operativo. Grupo Propuesta Ciudadana*

Diáspora y centralismo: La Economía de Lima Metropolitana / 193-210

*Antonio Romero Reyes*

## ENTREVISTA

Seguridad ciudadana y políticas públicas Entrevista a Mariano Ciafardini / 211-216

## **DEBATE AGRARIO –RURAL**

Mercados, mercadeo y economías campesinas / 217-234  
*Manuel Chiriboga*

## **ANÁLISIS**

Cuando las élites dirigentes giran en redondo:  
El caso de los liderazgos indígenas en Ecuador / 235-258  
*Roberto Santana*

Linchamiento en México / 259-270  
*Antonio Fuentes Díaz*

La estructura de incentivos de ETA / 271-276  
*José Antonio Sabadell*

Cultura, nacionalismo (y asesinato político?) / 277-284  
*Angel Montes del Castillo*

## **CRÍTICA BIBLIOGRÁFICA**

Pobreza, empleo y equidad en el Ecuador:  
Perspectivas para el desarrollo humano sostenible / 285-288  
*Carlos Larrea y Jeannette Sánchez*

*Comentarios: Liisa North*

## ¿Por qué la descentralización no avanza?

Lautaro Ojeda Segovia\*

*Es necesario cambiar la concepción de la descentralización como transferencia de competencias deficitarias, costosas y problemáticas, especialmente en lo que concierne a los servicios sociales y la lucha contra la pobreza. Mantener esta concepción implica dejar librado a cada sector, región y espacio local a sostenerse con su pobreza, a realizar lo que algunos autores califican de 'subsidiaridad a la inversa', es decir que los gobiernos locales pobres subsidien al Estado Central.*

### Tosudez centralista

La historia ecuatoriana ha estado atravesada por confrontaciones y pugnas entre centralistas y descentralizadores, entre unitarios y federalistas. Las diversas constituciones dan cuenta del tire y afloje entre centralistas (unitarios) y federalistas (autonomistas)<sup>1</sup>. En esta disputa el ganador ha sido y es el centralismo y la forma unitaria, definición presente en casi todas las Cartas Políticas.

Una de las expresiones más centralizadoras de la historia, se produce, según el historiador Enrique Ayala, con la Revolución Liberal, encabezada por

Eloy Alfaro, momento en el que "se robusteció la burocracia central, el Estado incursionó en telégrafos, teléfonos y beneficencias, centralizó la educación, que se volvió laica y gratuita. El gobierno central asumió mayor papel en las obras públicas. Mención especial merece la construcción del ferrocarril que unió a Guayaquil con la Sierra, especialmente con la capital"<sup>2</sup>. Esta tendencia, agrega, tuvo como antecesores a los gobiernos de Rocafuerte y García Moreno, que consideraban la centralización necesaria para consolidar y modernizar al país.

Durante más de un siglo de vida republicana, la configuración del Estado

---

\* Profesor universitario, investigador social.

1 Véase al respecto Juan Maiguashca. El proceso de integración nacional en el Ecuador: el rol del poder central, 1830-1895 en Juan Maiguashca, editor, Historia y Región en el Ecuador, FLACSO, Corporación Editora Nacional, Quito 1994

2 Enrique Ayala Mora, Centralismo y descentralización, en la Historia del Ecuador. Del pasado a la situación actual, en Revista Procesos, N. 19, Quito, 2003:210.

nacional enfatizó un proceso de modernización en el que la centralización administrativa y política era una clave ésta fue, por decir lo menos, afirma Ayala, necesaria por un tiempo. En un contexto de modernización tardía y desordenada, se constata que a medida que las sociedades se vuelven más complejas y las actividades de gobierno se expanden, es más difícil planificar y administrar en forma eficiente las demandas sociales locales.

A comienzos de la década de los 70, la crisis del Estado centralista, por una parte, se profundiza en razón del aumento de la demanda de servicios y expansión de actividades y, contradictoriamente, por la pérdida paulatina de la capacidad económica, política y administrativa del Gobierno Central y, por tanto, de mayor presión y conflictividad con los gobiernos locales. Y por otra, el aumento desmesurado y desordenado de municipios ('minifundización') municipal, provoca una creciente presión de las "microoligarquías" locales por obtener mayores transferencias de recursos y genera una demanda mayor de autonomía en especial respecto de las transferencias no condicionadas<sup>3</sup>.

La concentración de poder y de riqueza en pocas manos, así como el comportamiento autoritario y excluyente en la toma de decisiones de la mayoría de las autoridades nacionales provinciales y locales, va de la mano a

la concentración administrativa y política.

Dicha concentración ha generado un vasto sistema de relaciones que permite la reproducción de relaciones de intercambio a todo nivel y en todo el territorio, puesto que es ilusorio pensar, apunta Enrique Quedena<sup>4</sup>, que pocas personas, desde una metrópoli o desde el centro de poder pudieran haber tenido el dominio de todo el territorio nacional sin la complicidad de actores locales y regionales. Es por ello, agrega, que el centralismo está lejos de ser solamente un fenómeno espacial, existe en su base un intrincado tejido de relaciones sociales que se beneficia de esta situación y la preserva. Esto explicaría, en buena medida, la resistencia de los detentadores del poder central, y regional beneficiarios de la situación, la burocracia central y local, a transferir el poder, así como la manifiesta moderación, lentitud, baja intensidad, profundidad y velocidad con la que se ejecutan los proyectos, convenios, acuerdos y acciones de descentralización.

Los centralistas constantemente han defendido que la única forma de asegurar la integridad del territorio es mediante una organización en la que exista poder político-administrativo geográficamente concentrado. Argumentan así mismo que la unidad territorial se asegura si existe una "capital" desde la cual se gobierne y se administre todo el terri-

3 Este tema lo desarrollo en el capítulo "Del estado centralista a uno descentralizado" en *La descentralización en el Ecuador. Avatares de un proceso inconcluso*, CEPLAES, Abya Yala, Quito, 2000.

4 Enrique Quedena, *Descentralización y Gestión estratégica del Desarrollo Local*. Bolivia, Ecuador y Perú, Escuela para el Desarrollo, Ruralter, Lima 2002:38)

torio. De acuerdo a este razonamiento las políticas descentralizadoras llevarían a la desintegración nacional, frente a la cual el ciudadano quedaría inerme y librado a la arbitrariedad de las autoridades locales.

Los centralistas se oponen -generalmente en forma velada- a la descentralización con ocultos motivos de carácter político y económico puesto que la ejecución de este proceso podría desmantelar su poder y sus privilegios. Explícitamente expresan su preocupación por la supuesta incapacidad de los entes locales para asumir nuevas competencias.

Los defensores de la descentralización sostienen, en cambio, que este proceso es sinónimo de poder democrático, atenuado, compartido y consensual; que a través de ella los gobiernos subnacionales recuperarían las competencias y funciones que han sido arrebatadas por el gobierno central o cedidas por los gobiernos locales; que se podría lograr una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos, puesto que los ciudadanos de una localidad son los que mejor conocen sus necesidades y los que están autorizados para establecer los criterios más aptos para una eficiente autogestión administrativa local; que su aplicación posibilitaría una mayor participación y fiscalización ciudadana de la administración, así como una mejor redistribución espacial de los recursos públicos y un mayor equilibrio en el desarrollo de las regiones.

Reclaman además un papel protagónico de la sociedad civil en la autorregulación y/o co-administración de los organismos seccionales autónomos con

el Estado. Demandan la participación directa de la población, especialmente la organizada, en instancias y mecanismos de toma de decisiones sobre necesidades y derechos individuales y colectivos, en el control a los representantes y funcionarios estatales, en la gestión de las empresas públicas y en la administración de competencias.

Aunque no han sido plenamente identificados los contenidos y alcances ideológico político de la descentralización, en los últimos años las ofertas y propuestas sobre este tema se han originado en los principales ámbitos del quehacer público y privado. Los medios de comunicación, especialmente escritos dan fe tanto de las reiteradas demandas como de las ofertas, la frondosa legislación sobre este asunto respalda la importancia que el legislador ha dado a la descentralización.

La puesta en práctica del mandato constitucional y de la legislación vigente muestra que el proceso de descentralización ecuatoriano se ha desarrollado en forma errática, tímida y titubeante, básicamente por la ausencia de voluntad política para transferir poder y recursos. Incluso los numerosos convenios de descentralización suscritos por el Ejecutivo y algunos gobiernos seccionales durante el Gobierno del Presidente Noboa, no han podido ser ejecutados por no existir la decisión política de transferencia los recursos económicos que permitiría su ejecución.

En suma, la tozudez centralista se mantiene, a pesar de los esfuerzos realizados por determinados actores sociales y políticos en revertir esta tendencia. En otros términos, el proceso de descentra-

lización no ha logrado ir más allá de la letra de la ley y de los convenios.

### **Modelos políticos e ideológicos de descentralización**

Bajo la denominación de descentralización, actualmente se cobijan las más diversas posiciones ideológicas y políticas. Ideologías de derecha, izquierda y centro se refieren a la descentralización como una reforma necesaria y fundamental, claro está con finalidades y objetivos distintos.

El espectro conceptual ideológico político de la descentralización es muy amplio, cubre posiciones privatizadoras y desestatizantes, que buscan transferir al sector privado las competencias y responsabilidades de prestación de los servicios públicos, particularmente de aquellos que obstaculizan la libre competencia pues, según ellos, las estructuras burocráticas centrales carecen de la flexibilidad, dinamismo y libertad necesarias para el buen funcionamiento del mercado. Otras posiciones, menos radicales, pretenden transferir las competencias más conflictivas y costosas hacia niveles subnacionales. Finalmente, una tercera concibe la descentralización como un instrumento político de reforma del Estado, potencialmente democratizadora al posibilitar la transferencia de competencias y recursos desde un poder central a los gobiernos locales.

Es evidente que este amplio espectro ideológico conceptual puede conducir a falsos o inconsistentes acuerdos o consensos, puesto que, como veremos más adelante, las consecuencias de la adopción y aplicación de un modelo neoliberal serán muy distintas de la adopción de un modelo redistributivo o solidario.

### **Modelos preponderantes: conservador y redistributivo o solidario**

El tan debatido tema de la descentralización ha logrado constituirse actualmente en un tema "paraguas", puesto que cubre a la gran mayoría de los organismos seccionales, a los movimientos regionales, a intelectuales; todos ellos enarbolan la bandera de la descentralización, como un mecanismo de la redistribución de recursos y de fortalecimiento de la democracia social<sup>5</sup>.

Pero el hecho que tal concepto cubra a la mayoría de propugnadores de la descentralización, no significa -como se ha destacado anteriormente- que exista una sola propuesta conceptual, sino que bajo diversos conceptos, se propugna el cambio del modelo del Estado burocrático-paternalista, calificado como centralista, ineficiente, obsoleto y autoritario. Por ello que los contenidos e interpretaciones existentes sobre la descentralización deben ser contextualizados dentro de las concepciones políticas e

5 Eduardo Canel, Dos modelos de descentralización y participación en América Latina: una discusión conceptual, en Hans - Jürgen Burchardt/ Haroldo Dilla (editores) Mercados Globales y Gobernabilidad Local. Retos para la descentralización, Nueva Sociedad, Caracas, 2002: 113.

ideológicas preponderantes, las que se podrían agrupar en dos modelos: conservador o neoliberal y redistributivo<sup>6</sup>.

### Modelo conservador

En primer lugar, cabe destacar, el esfuerzo de sus propugnadores por incorporar a través de la cooptación, en su discurso y en su proyecto, términos y conceptos como los de participación ciudadana e involucramiento, términos que otrora correspondían al lenguaje de la izquierda. O, la redefinición del contenido y alcance de la descentralización concebida como la transferencia definitiva de competencias, por la de delegación de atribuciones, es decir por una distribución o encargo administrativo, temporal de determinadas funciones al interior de órganos estatales, sometidos jerárquicamente a órganos de la administración centra.

Defienden la existencia de una relación unívoca entre descentralización y mercado, más claramente, que el interés básico de la descentralización es la inoculación de reglas del mercado en el funcionamiento del Estado. Sostienen que tanto el sistema de transferencias, como la distribución de competencias entre niveles de gobiernos e incluso el sistema político debería ceñirse por los principios que rige a las empresas privadas, es decir por la autofinanciación, la competencia, la eficiencia financiera y

administrativa y, la sanción final del desempeño empresarial por el consumidor. Plantean que para lograr este cambio se requiere transformar las administraciones locales en empresas territoriales, someterlas al principio de rentabilidad financiera en el cobro de los valores de los productos vendidos y ajustar el tamaño de la administración al desempeño económico y local<sup>7</sup>.

Con el propósito de precisar los contenidos y alcances esenciales que este modelo atribuye al papel del Estado, a la participación ciudadana, a la planificación y a las políticas sociales, detenemos nuestro análisis en estos aspectos.

**Respecto del papel del Estado.** Este modelo concibe a la descentralización como:

- Una forma de reestructuración radical de la relación estado-sociedad, dentro de la perspectiva de consolidación del capitalismo de libre mercado y de operativización de la retirada del Estado de su rol tradicional como garante de los principios de ciudadanía. El Estado se limitaría a proteger a los ciudadanos contra la violencia, el robo, el fraude y a hacer cumplir los contratos. Esta concepción supone a la vez el retiro del Estado de las actividades económicas básicas, lo que se operará a través de la liberalización, desregulación y privatización.

6 Para el desarrollo de estos dos modelos se ha tomado como guía el artículo de Eduardo Canel, antes citado.

7 Véase al respecto Darío Indalecio Retrepo, Reestructuración Capitalista, formas de organización espacial del Estado y Nuevas prácticas políticas en, FESCOL, La otra política, Friedrich Ebert Stiftung, Colombia, 2001

- Un mecanismo de reducción de las atribuciones estatales y de extensión de las relaciones de mercado.

- Un medio que facilite el desarrollo de un proyecto más amplio de "modernización estatal" que busca reducir, sino eliminar, las funciones productivas y redistributivas del Estado, transfiriendo al mismo tiempo las responsabilidades de dichas funciones a la sociedad civil y al mercado. En este sentido la tarea central del Estado sería la de crear las condiciones óptimas para el funcionamiento de mercados competitivos.

### *Respecto de la participación ciudadana*

Concibe la participación ciudadana como un mecanismo de fomento y facilitación de iniciativas y proyectos de desarrollo local de acuerdo a los principios de autogestión o de ahorro de los recursos que el Estado destina a los servicios sociales. Esta óptica tratará de cooptar la participación y de utilizarla como un mecanismo de intermediación entre el Estado y la sociedad civil.

La participación es pensada como un instrumento técnico y no como un tema esencialmente político, íntimamente vinculado con relaciones de poder. En esta perspectiva el ciudadano es identificado como un "ciudadano consumidor", cuya identidad se define principalmente a partir de su rol como consumidor de mercancías y de servicios a través de su participación en el mercado

**En cuanto a la planificación.** Conforme a la concepción neoliberal el Estado desempeña un papel de facilitador político, comunitario y de mercado, an-

tes que de proveedor de servicios y garante de asistencia social, como lo fue en el pasado. *Facilitador político* en el sentido de buscar la redefinición de la estructura, funciones y responsabilidades del Estado, en miras a una reforma administrativa que instituya un Estado "moderno" y "mínimo". *Facilitador comunitario* en la perspectiva de dinamizar la participación y la sociedad civil a través del fomento y el apoyo al surgimiento de iniciativas y de proyectos de desarrollo local de acuerdo a los principios de autodeterminación y autogestión. *Facilitador de mercado.* El papel del Estado se reduciría a fomentar las condiciones que faciliten la operación de la economía competitiva de libre mercado, de allí que el Estado óptimo sería el Estado mínimo, retraído de las tareas productivas y distributivas.

**En relación con las políticas sociales.** Esta posición busca traspasar a la colectividad las responsabilidades sociales que actualmente tiene a cargo el Estado. Es por ello que la política social estatal será concebida como una política de emergencia, subsidiaria, transitoria, compensatoria y en pequeña escala, para aliviar, sobre todo los casos de indigencia. Política que actúa solo en caso de que fallen los mecanismos tradicionales y naturales (la familia, el mercado).

### **Modelo redistributivo o solidario**

Los fundamentos de este modelo pueden reconocerse en su finalidad esencial: maximizar los principios de solidaridad e igualdad social a través de

la distribución del ingreso y de la riqueza socialmente generada<sup>8</sup>. Entre las características de este modelo se destacan dos: la solidaridad y la participación. La primera expresada en la distribución y la satisfacción de las necesidades básicas y la de participación, en la intervención plena, igualitaria y profunda de la comunidad en los procesos de decisión referidos a las necesidades individuales y colectividades sean éstas locales, regionales o nacionales. Necesidades que se refieren a los ámbitos productivo económico, de empleo, sociales y culturales. Este modelo concibe a la descentralización como:

- Un instrumento político de reforma del Estado que contiene potencialidades democratizadores al posibilitar la transferencia de competencias y recursos desde un poder central -sumamente fuerte en casi todos los países- hasta los niveles locales.

- Un mecanismo de democratización del Estado a través de la ampliación de los espacios de participación en el ámbito local, como la forma privilegiada de garantizar una distribución más equitativa del poder y de los recursos

- Un medio que busca la equidad y solidaridad nacional a través de la redistribución de la inversión y del gasto en todo el territorio.

- Una instancia de fortalecimiento del papel del ciudadano como portador de derechos civiles, políticos y sociales con pertenencia a colectividades sociales.

- Un mecanismo de mayor eficacia en la gestión municipal, centrada tanto en la prestación de servicios como en el mejoramiento de la calidad de gobierno hacia asegurar los derechos ciudadanos.

- Un proceso multidimensional con fundamentos históricos, sociales, económicos, productivos en el que intervienen dimensiones culturales, costumbres, formas de vida, concepciones jurídicas, instituciones, intereses y actores, de los más diversos.

Finalmente, no está por demás recalcar que la transferencia de competencias no garantiza por sí misma una mayor democratización, puesto que para que ésta sea efectiva se requiere además, de la transferencia de atribuciones, del traslado y asignación de recursos presupuestarios y de mecanismos financieros, así como de la capacitación técnica-administrativa de los entes ejecutores y de los agentes políticos locales y de la apertura a la mayor participación orgánica de esos entes locales y comunales en las decisiones que les competen.

Cabe así mismo recordar que no existen en la realidad modelos puros, puesto que la práctica política e ideológica se encarga de matizarlos, adaptarlos a circunstancias e intereses concretos, de allí que sea difícil encasillar la práctica en uno de los modelos expuestos, pero lo que sí es posible reconocer o identificar son algunas de las características preponderantes.

---

8 Véase sobre este modelo los elementos que desarrollo en el libro "El descrédito de lo social. Las políticas sociales en el Ecuador, CDS, Quito, 1993: 42-43.

La importancia de esta caracterización radica en facilitar la comprensión de los contenidos y alcance ideológico y político de la práctica gubernamental en el ámbito de la descentralización. Permite además concluir que no existe un concepto unívoco de la descentralización, sino que, cada modelo contiene -unos más que otros- elementos ideológicos y políticos, a pesar de que todos propugnen, como en este caso, un objetivo común, esto es el cambio del modelo del Estado burocrático -paternalista existente.

### Descentralización fiscal

El sistema fiscal está en el centro del debate de la descentralización, apunta Jonás Frank. Y continúa, "Las transferencias de recursos son la herramienta central para los gobiernos de mantener su

legitimidad; y las crisis políticas son inminentes sino se transfieren los recursos hacia los gobiernos subnacionales"<sup>9</sup>.

Una primera característica de la descentralización fiscal tiene que ver con las *significativas transferencias que el Gobierno central realiza a los gobiernos seccionales*. En efecto, en el Presupuesto aprobado para el año 2004 y en el del Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC), que se maneja fuera de la mismo, se destinan USD 970 millones para que sean gastados por las Prefecturas Provinciales y Municipios del Ecuador. Estos recursos, afirma el Observatorio de la Política Fiscal, representan el 3.3% del PIB, el 53% de la recaudación del IVA para el Gobierno Central, el 64% del gasto de capital del Presupuesto y el 114% del presupuesto para la educación<sup>10</sup>.

**Fondos para Gobiernos Seccionales. Año 2004. Millones de dólares**

Concepto	Valor
Fondo Desarrollo Seccional, FODESEC	92.3
Fondo Desarrollo Provincial, FONDEPRO	5.9
Fondo de Salvamento, FONSAL	34.9
Ley 15% Ingresos corrientes	677.3
Otras participaciones (varias leyes que asignan fondos)	160.2
<b>Total</b>	<b>970.6</b>

Fuente: Observatorio de la Política Fiscal, Publicación mensual, N. 4, auspiciada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, (UNICEF) Quito, noviembre 2003.

9 Jonás Frank, *Descentralización*, en Vicente Fretes Cibils, Marcelo M. Giugale y José R. López-Calix, Editores, Ecuador. Una Agenda Económica y Social del Nuevo Milenio, Banco Mundial, Editorial Alfamega, Bogotá, 2003:405

10 Publicación mensual, N. 4, auspiciada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, (UNICEF) Quito, noviembre 2003.

Además de los recursos antes detallados se debe tener en cuenta: la asignación de hasta el 25% del impuesto a la renta para los municipios. Los 400 millones de dólares que reciben del Presupuesto del Estado los Organismos Regionales de Desarrollo, ORDs y otras transferencias hacia lo local para programas contra la pobreza tales como: FISE, DRI, Bono de Desarrollo Humano, etc. A estos rubros habría que agregar los recursos destinados a sueldos, pago de intereses y amortizaciones de la deuda pública local<sup>11</sup>.

Adicionalmente, las partidas extra presupuestarias, que si bien no deberían ser tramitadas por los legisladores, conforme lo establece la Constitución, de hecho las tramitan. La suma de todos los recursos descritos muestra que las transferencias que el Gobierno central reali-

za a provincias no es, por decir lo menos, insignificante.

Una segunda característica tiene que ver con el carácter *discrecional y ambiguo de las transferencias*. La ley del 15% es un típico ejemplo, aprobada sin los correspondientes ingresos, además de que estos recursos, de acuerdo al Reglamento de la Ley, están expresamente prohibidos de ser usados para la asunción de nuevas competencias.

Un tercer aspecto de la descentralización se relaciona con los *reducidos recursos propios que disponen los municipios y consejos provinciales y su relación con las transferencias del gobierno central*. El cuadro que se presenta a continuación muestra tanto los ingresos propios como las transferencias que reciben los municipios ecuatorianos.

#### Ingresos propios y transferencias de los municipios por categorías de población

Rango Poblacional	Hasta 20.000 hab.	De 20.000 a 50.000 hab.	De 50.000 a 300.000 hab	Más de 300.000	Todos
Número de Municipios	101	65	45	4	215
%Municipios	46,98%	30,23%	20,93%	1,86%	100%
% Población	9,03%	15,83%	37,10%	38,04%	100%
<b>INGRESOS</b>					
Ingresos Propios	3,08%	4,68%	20,77%	34,30%	28,17%
Transferencias	93,83%	89,62%	68,68%	34,16%	48,15%
Créditos	3,09%	5,70%	10,55%	31,54%	23,68%

Fuente: Comisión Especializada Permanente de Descentralización, Desconcentración y Régimen Seccional, Informe para segundo debate N.001-CDDRS-02, Congreso Nacional, Quito, marzo, 2002: pág.8.

11 Solo en 1998 el gobierno central asumió deudas por alrededor de US\$ 100 millones de los cuales el 80% perteneció a la empresa de agua potable del Municipio de Guayaquil, ECAPAC, Jonás Frank, ob.cit:407

Si consideramos como municipios pequeños, a los que tienen una población de menos de 50.000 habitantes, tenemos que el 77,21% de los municipios ecuatorianos pueden ser calificados como tales, y si sacamos un promedio de los ingresos propios tenemos que éstos llegan al 3,88%, las transferencias al 91.72% y los créditos al 4,39%.

De la información transcrita se deduce claramente la "casi total dependencia" financiera del gobierno central, así como la generación de ingresos poco significativa de los municipios pequeños. Añádase a esta información los altos porcentajes de evasión tributaria y de subsidios al mantenimiento y operación de los servicios.

Un cuarto tema del *financiamiento* de la descentralización es el endeudamiento de los gobiernos seccionales. En el contexto de la descentralización generalmente se produce una presión mayor de endeudamiento, no solo en razón de las nuevas necesidades de inversión sino también por las brechas existentes entre recursos transferidos y competencias asumidas con créditos. Esta problemática se vuelve más compleja si se toma en cuenta la historia de "rescates encubiertos"<sup>12</sup>.

La mayoría de los procesos de descentralización en América Latina muestran que la transferencia de recursos del gobierno central a los gobiernos subnacionales puede profundizar relaciones

'perversas', en el sentido que mientras mayor es la transferencia de recursos económicos, mayor es la desmotivación en la generación y recaudación de recursos locales<sup>13</sup>.

La experiencia de nuestro vecino país Colombia, entrega algunas lecciones en el campo de la relación entre el aumento de transferencias de recursos y disminución del esfuerzo fiscal de los gobiernos locales que bien vale la pena tenerlas presente. En efecto, las evaluaciones sobre el proceso de descentralización realizadas en Colombia con motivo de cumplirse 10 años de su ejecución muestran que:

"Siempre es más fácil recurrir al gobierno central en búsqueda de fondos que enfrentar a los votantes locales enfurecidos por el incremento de los impuestos locales (Banco Mundial, citado por Pedro Santa, 1996:27)

En el contexto de una cultura clientelar como la que prevalece en el Ecuador, no es aventurado pensar que la descentralización fiscal podría beneficiar a los grupos de poder micro oligárquico que, en no pocos casos, manejan el poder local en forma directa o indirecta. De ahí que, uno de los retos que plantea el proceso de descentralización fiscal en la perspectiva redistributiva, radica en la democratización de las estructuras de poder locales y en la adaptación de las finanzas públicas nacionales

12 Jonás Frank opina que las medidas propuestas en la Ley Orgánica de Responsabilidad Estabilización y Transparencia Fiscal de 2002 pueden contribuir poco a conciliar ingresos y gastos del sector público; Ob. Cit: 409

13 Véase al respecto los planteamientos que al respecto formulo en el libro "Encrucijadas y perspectivas de la descentralización en el Ecuador, Abya Yala, Quito, 1998.

a las nuevas obligaciones y condiciones de transferencia de recursos a los gobiernos seccionales.

Paradójicamente, en los procesos de descentralización es común, la tendencia a instar a los gobiernos subnacionales inferiores a renunciar a su propia legislación tributaria so pretexto de simplificar el sistema impositivo. Esta tendencia contiene elementos reversivos, esto es, de centralización de ingresos en el nivel central, para desde allí distribuirlos hacia la periferia.

Un quinto aspecto que presenta la descentralización fiscal es el de la *no-utilización o "ahorro" (30 a 50%)* que algunos municipios y consejos provinciales mantienen en el ejercicio presupuestario correspondiente. En efecto se constata la existencia de 'saldos' no gastados -probablemente no planificados o comprometidos- que al final del año fiscal, se encuentra depositados en cuentas de ahorro o corrientes en bancos, así para 1998, destaca Albornoz, Armbruster y Molina, un promedio del 28% de los ingresos de los municipios y un 19% de los ingresos de los consejos provinciales, no se gastan durante el ejercicio presupuestario correspondiente.

Este hecho da lugar a varias explicaciones y especulaciones tales como: la reducida capacidad de inversión de los gobiernos locales; la política de previsión frente a los históricos incumplimientos o retrasos de transferencia de recursos del gobierno central; la necesidad de disponer de recursos en forma oportuna para proyectos nuevos y de-

mandas coyunturales (algunas o la mayoría de ellas clientelares).

Este comportamiento local contrasta con los serios problemas de financiamiento que enfrenta la Caja Fiscal, cuya situación de precariedad "no es pasajera sino estructural"<sup>14</sup>, frente a la cual cabe reconocer como contrapartida, el notable esfuerzo realizado por determinadas municipalidades por actualizar o incrementar las tasas e impuestos predial urbano y en menor proporción rural, aumento que representan porcentajes significativos.

Al parecer, el aumento de transferencias de recursos nacionales a las entidades territoriales se halla estrechamente vinculado con la disminución de la tributación local, fenómeno denominado en Colombia como "pereza fiscal local", el cual contribuye al aumento de dependencia y por tanto de autonomía, de los gobiernos seccionales.

Como se puede observar el tema de la tributación local merece un detenido análisis, especialmente en una situación de crisis como la que actualmente atraviesa el país, por lo que la solución no puede reducirse, por ejemplo, al cobro de precios reales de los servicios prestados por el sector público a aquellos ciudadanos que no pueden ni deben pagar el costo real, como son los ciudadanos de pocos ingresos, que no se encuentran en condiciones de pagar sumas similares. Obligar a todos los ciudadanos a pagar en forma similar podría profundizar la injusticia y la desigualdad social

14 Esteban Vega y Piedad Mancero, Sostenibilidad Fiscal y Descentralización Cuadernos de Descentralización No.6 CORDES. Quito. 2001:55

## Capacidad operativa

La Constitución, en el art. 226 trata sobre la descentralización de competencias del gobierno central, dispone en su inciso tercero que "La descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga *capacidad operativa para asumirla*".

Precisamente con el propósito de contribuir con el análisis de los procesos de planificación y gestión, algunos organismos nacionales, con la asistencia técnica y financiera del Fondo de Población de Naciones Unidas<sup>15</sup>, desarrollan, entre otros temas, el de capacidad institucional como condición para asumir nuevas competencias por parte de los organismos seccionales.

La generación de capacidades destaca el trabajo mencionado, es una condición básica del desarrollo y el fundamento para asumir nuevas funciones en el ámbito local. Inmediatamente se plantea el tema de cuáles serían las capacidades técnicas necesarias. En ese sentido privilegia la capacidad de planificación, de gestión, de conocimiento especializado en ámbitos de ordenamiento territorial, ambiente y prestación de diversos tipos de servicios. Lograr estas capacidades, implica el manejo de herramientas en diversos ámbitos como el jurídico, de fortalecimiento institucional, diseño y gestión de procesos, potenciación de recursos humanos, manejo de sistemas de información, planeación institucional, etc.

Es una constante en América Latina, la insuficiencia de calidad de las administraciones y del personal en los niveles regional y local, hecho que puede hacer fracasar los esfuerzos descentralizadores. No se puede ocultar, el déficit de personal calificado y de infraestructura material de la administración pública local, por lo que es fundamental fortalecer la capacidad operativa orientada a la de absorción de la competencia ambiental de los gobiernos seccionales.

Con relación a la capacidad, en algunas autoridades provinciales y municipales prima el criterio de considerar que ésta se irá adquiriendo en la práctica y por tanto se asignará responsabilidades y recursos suponiendo que dicha capacidad se generará al enfrentar la necesidad de cumplir las funciones. La experiencia en varios países de la Región no confirma necesariamente este criterio, al contrario, afirma la necesidad de fortalecer la capacidad técnica, social y administrativa, particularmente de los operadores de las competencias transferidas.

Además de las capacidades mencionadas, está la de generar ingresos por fuera del presupuesto del Estado, que incluye la capacidad de recaudación y la existencia de sistemas para ello<sup>16</sup>. En la parte correspondiente a los indicadores y estándares relacionados con la capacidad institucional, el documento en mención incluye el liderazgo, la organización y funcionamiento municipal, la capacidad para asumir procesos de me-

15 ODEPLAN, AME, CONAMU, Ministerio del Ambiente, INEC y UNFPA, Estándares para un proceso de Desarrollo Local, Quito, 2002.

16 *Idem*: 27

joramiento institucional, la generación de ingresos municipales y el manejo de sistemas de información.

De hecho los sistemas descentralizados en general, favorecen el desarrollo de los talentos y de la carrera política. La experiencia muestra que la carrera política de muchos políticos comienza en los niveles locales e intermedios de gobierno. En ese sentido los sistemas descentralizados muestran tener mejores condiciones de proveer políticos que de necesitarlos, lo que representa una ventaja significativa cuando éstos son pocos.

En el país, la disponibilidad de recursos humanos calificados en los gobiernos locales parece ser insuficiente. Normalmente, el personal más capacitado prefiere trabajar para el gobierno central, no solo en razón de la diferencia de remuneraciones, sino especialmente de oportunidades profesionales y familiares. Esta constatación lleva a plantear la necesidad de considerar el pago de bonificaciones salariales o el ofrecimiento de contratos temporales para el caso de municipios alejados o de magnitudes tan reducidas, que no permite un pago atractivo para profesionales con preparación en desarrollo local.

En relación con la carrera política, sin duda, el gobierno central suele ser más atractivo que los niveles inferiores, ya que promete mayor influencia, una posición más relevante y, en particular, mayor atención por parte de los medios de comunicación. Este hecho explica en buena medida que las personalidades políticas más fuertes prefieren hacer carrera en el poder central, lo que incre-

menta la fuerza de gravedad del gobierno y la administración nacional.

Las reflexiones antes expresadas plantean un conjunto de inquietudes que deben ser examinadas a la luz de las condiciones concretas de cada gobierno seccional que aspira a asumir nuevas competencias.

El diagnóstico de la capacidad operativa del organismo seccional, que decida solicitar la transferencia de competencias, permitirá establecer las condiciones y criterios que califiquen la gradualidad del proceso de asunción de competencias e incluso determinar el alcance de la propuesta, respecto de si la "capacidad se forja al andar". Se debe tener presente, además que el traspaso de competencias a los gobiernos locales, conforme lo dispone la Constitución Política, debe estar acompañado de la transferencia de recursos que permita asumir la competencia en forma eficiente.

No se trata de transferir solamente los recursos contemplados en el presupuesto de la entidad que transfiere la competencia, recursos que generalmente son escasos, sino de cubrir los costos reales para la prestación del servicio. En ese sentido es explicable la posición de algunas autoridades locales para no aceptar la transferencia sino una vez que se han calculado los costos reales de la competencia, costos que deberían ser cubiertos por quien transfiere el servicio. En caso contrario, puede ocurrir que se trasladan los conflictos, las deficiencias y déficit que el gobierno central tiene respecto de esos servicios, a los gobiernos receptores de las competencias. En estas condiciones los gobier-

nos locales se ven abocados a subir las tarifas de los servicios, eliminar los subsidios a los estratos más bajos, reducir personal, incrementar impuestos e incluso privatizar servicios o empresas.

### **Agonía de la Planificación Nacional versus emergencia de la planificación local**

En sus largos años de existencia, la planificación nacional, a través de 11 Planes de Desarrollo<sup>17</sup> realizó grandes esfuerzos por establecer los objetivos nacionales permanentes en materia económica y social, organizar deliberadamente las actividades públicas, con carácter obligatorio y referencial para el sector privado. Logró además desarrollar un andamiaje teórico y técnico de planificación de enorme complejidad, lo que le convirtió en una disciplina que requería un alto nivel de conocimiento y consecuentemente la exclusión de la participación del "pueblo llano", de los ciudadanos en general en el proceso de elaboración de planes nacionales y locales.

Los aportes de la planificación nacional son innegables en el encauzamiento del empleo de los recursos que disponía el país para su desarrollo, particularmente en las décadas del 60 y 70. En las décadas posteriores, la planificación nacional fue perdiendo importancia por numerosas causas, entre otras, por: el reducido peso que ésta tuvo en el sistema político -cada vez más coyunturalista-; por las recurrentes medi-

das de ajuste económico; por el divorcio con el presupuesto del Estado. Estos factores convirtieron o profundizaron en la planificación nacional el carácter esencialmente centralista, burocrático, rígido, libresco y formalista-litúrgica, ausente de la participación social y de factibilidad sociopolítica.

Las características señaladas junto con el rechazo permanente de la mayoría de organismos seccionales a su normativa, informes y orientaciones, explican en buena medida la eliminación del Consejo Nacional de Planificación, CONADE así como la creación de la Oficina Nacional de Planificación, ODEPLAN. Transformaciones que no han merecido la debida atención y debate de la academia, opinión pública y del sistema político.

El descrédito de la planificación nacional, además de los factores puntualizados, se relaciona con: la ausencia de apoyo político y su incapacidad de entender y enfrentar la crisis económica y social con agilidad, creatividad; la ausencia de participación de los actores sociales y económicos que no prestaron la atención e interés suficiente para cambiarla o sostenerla. Por parte del ente planificado por su incompetencia en comprender y operar con sistemas sociales complejos, como el conflicto, la incertidumbre, la opinión de la población respecto de las prioridades y propuesta; por su ineptitud para incorporar en el diagnóstico la dimensión subjetiva de los otros, así como la heterogeneidad situacional de la realidad; por el mante-

---

17 1961-1962, 1964 -1973, 1973 -1977, 1979 -1984, 1985 -1988, 1989 -1992, 1993 - 1996, 1996 -1997, 1997- 1998, 1998-1999 y 2000- 2003.

nimiento de una visión "sectorialista" y aislada, restringida a lo económico.

Las características destacadas permiten entender además, el fracaso de las propuestas macro y largoplacistas de los esfuerzos institucionales de planificación, así como la necesidad de re pensarla y revitalizarla dentro de una concepción que recupere lo "cotidiano", la dimensión local, la participación ciudadana, la factibilidad socio política, el conflicto, la flexibilidad y la importancia de las decisiones políticas basadas en valores sociales, así como la necesidad de disponer de mecanismos de mediación entre el futuro y el presente, de incorporar la capacidad de reacción planificada frente a las sorpresas, de mediación entre el conocimiento y la acción y de coherencia global frente a las acciones parciales de los actores sociales.

### Emergencia de la planificación y el desarrollo local

La historia reciente sobre la relación entre participación y planificación muestra que apenas en la década 90' y en lo que va del 2000, la participación y planificación local se han convertido en un tema de interés colectivo, al punto de alcanzar coberturas significativas en el ámbito municipal (aproximadamente 35% de los municipios han elaborado planes locales) así como en otros niveles: local, regional, provincial, cantonal, parroquial, zonal, de mancomunidad, de organizaciones de segundo grado y comunitario. Esto significa que, actualmente, la planificación local se realiza en 8 niveles, como se puede constatar en el siguiente cuadro:

Niveles de planeación local en el Ecuador

Nivel	Tipo	Planes en marcha	Planes potenciales
Regional	Planes de integración regional	5	15
Provincial	Planes de desarrollo Provincial	3	21
Mancomunidad	Planes de integración de varios cantones	2	
Cantonal	Planes de desarrollo estratégico cantonal	72	216
Parroquial	Planes de desarrollo parroquial	30	780/600
Zonal	Planes de redes escolares y caminos vecinales	120	600
Organización Segundo grado	Planes de desarrollo local	160	180
Comunidad	Planes de acción comunal	210*	500
<b>TOTAL</b>		<b>522</b>	<b>2012</b>

Fuente: Víctor Hugo Torres, Participación y desarrollo local en el Ecuador. Tendencias, actores y desafíos, COMUNIDEC, 2003. (versión P.P.)

\* Según la fuente principal de este cuadro, el número de planes comunales era de 80. El Informe de la Primera Etapa de PRODEPINE señala que dicha organización ha facilitado la elaboración de 210 planes de desarrollo local en el ámbito comunitario. (junio 2003)

En razón del corto tiempo de aplicación de la planificación local, es todavía prematuro establecer criterios evaluativos tanto de sus resultados como de la calidad y pertinencia de las metodologías empleadas en la elaboración de planes locales. Lo que sí es posible afirmar que en determinados cantones como Quito, Guayaquil, Cuenca, Cotacachi, Manta, Loja, Guamote, entre los más destacados, los importantes cambios logrados gracias a unos liderazgos reconocidos por su población, a una gestión eficiente, al manejo transparente de fondos y a una planificación, en la mayoría de casos participativa; revaloriza la planificación, la participación ciudadana así como el liderazgo -con las características expresadas en los casos mencionados-, por lo que no es posible pensar en nuevas perspectivas metodológicas que eventualmente podrían convertirse en referentes no únicos pero sí útiles en la construcción de planes en los diversos niveles subnacionales provinciales, cantonales y parroquiales

Es además de particular interés relevar las experiencias de planificación participativa. Las recientes experiencias de planificación participativa local, las que han tenido como punto de partida la presencia visionaria de alguna autoridad local, el auspicio de alguna ONG o el apoyo de instituciones sensibles a las necesidades poblacionales, como las iglesias, además de las propias organizaciones sociales.

Las recientes experiencias de modernización y de planificación local ha-

cen evidente la contradicción entre el desprestigio y deterioro del gobierno central, la inercia gubernamental en el ámbito de la descentralización, por una parte y la constante voluntad política de algunos gobiernos seccionales por recuperar los espacios democráticos, acompañados de una eficiente participación ciudadana y de la transparencia en la acción institucional, por otra. A esto se junta la trascendencia de la planificación de mediano y largo plazo, la ampliación de cobertura, calidad de servicios, capacidad de legislar, administrar y de gestionar los servicios<sup>18</sup>.

Finalmente se debe precisar que las iniciativas, acciones y logros desarrollados por un pequeño grupo de gobiernos seccionales no son fruto del azar, ni de la suerte, sino que han sido construidos durante años de voluntad y gestión político-institucional, que en muchos casos ha significado "refundar" al gobierno municipal, todo lo cual permite pensar en un futuro más promisorio para el desarrollo local, no por voluntad del Ejecutivo, sino por la gestión y decisión de los gobiernos locales.

### **Reflexiones propositivas**

Sin duda, los temas expuestos son delicados y espinosos, puesto que detectan fallas y errores, en ciertos casos de cimentación, en otros de mampostería. Precisamente su develamiento constituye la principal intención de este artículo. Su objetivo básico: llamar la atención de actores nacionales y locales res-

---

18 Sobre experiencias exitosas de planificación y desarrollo local, véase mi artículo "La descentralización a zarpazos", en revista Gestión N.111, Quito, septiembre de 2003.

pecto de los factores que explican las causas por las que la descentralización no se desarrolla, en miras a que se interesen en conocer más profundamente las complejidades y potencialidades del proceso y de esta manera participen en la generación de propuestas integrales y viables respetando los tiempos y ritmos de cada realidad.

Al parecer no hay discrepancias respecto de la necesidad de cambiar el modelo centralista y autoritario con el que actúa el Gobierno Central, así como el comportamiento pasivo e individualista de la población, pero no existe propuestas consistentes y consensuadas sobre que y cómo transformar al estado actual.

Cualquiera que fuese la nueva estructura política y de gestión que el sistema político decidiera, ésta deberá tener como eje central el bienestar humano y la participación ciudadana como el mecanismo de activación y control de sus programas. Con el propósito de trascender el análisis crítico y contribuir a la construcción de caminos se desarrolla a continuación algunas ideas y sugerencias tendientes a salir del empantanamiento en la que se encuentra la descentralización

Es necesario cambiar la concepción de la descentralización como transferencia de competencias deficitarias, costosas y problemáticas, especialmente en lo que concierne a los servicios sociales y a la lucha contra la pobreza. Mantener esta concepción implica dejar

librado a cada sector, a cada región, a cada espacio local, a sostenerse con su pobreza, a realizar lo que algunos autores califican de 'subsidiaridad a la inversa', es decir que los gobiernos locales pobres subsidien al Estado Central.

Es imprescindible crear o consolidar una cultura de rendición de cuentas, esto es la "capacidad de los individuos y de un sistema social de vigilar y contar con información regular sobre las actividades de los responsables de la dirección o la autoridad, para asegurar que sus intereses sean debidamente tomados en cuenta"<sup>19</sup>. La cultura de rendición de cuentas, ha comenzado a expandirse en el Ecuador, en forma lenta pero significativa, así como grados crecientes de transparencia y de conocimiento del sector social a cargo del sector público. Igualmente se han incrementado, en menor proporción, los ejercicios de priorización de gastos con participación social y comunitaria sobre todo para proyectos de menor cuantía.

La coordinación interinstitucional es otro de los esfuerzos que debe incentivarse, no solo en el ámbito público sino en su relación con el privado, en este sentido es particularmente importante la incorporación en el Código de la Niñez y la Adolescencia del concepto de coordinación y articulación de organismos, entidades y servicios privados y públicos en el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y a la Adolescencia para definir, ejecutar, controlar y evaluar las políticas, planes,

---

19 Thomas F. Carroll, editor, *Construyendo capacidades colectivas*, CODENPE, PRODEPINE, Fundación Heifer, Banco Mundial, Oxfam, Quito, 2002:527.

programas y acciones con el propósito de garantizar la proyección integral de la niñez y adolescencia (art.190)

La necesidad de ampliar y fortalecer la participación social, en todas las fases de la planeación, formulación, concertación, decisión, administración, ejecución y control de las políticas de interés colectivo, es sin duda, un aspecto central no solo en términos de ampliar y consolidar la democracia sino de control de la gestión económica, administrativa y política de sus representantes y de las instituciones. La experiencia de descentralización muestra que cuando ésta no va acompañada por la democratización de las relaciones sociales de dominación, la cultura clientelar y autoritaria se profundiza.

Generalmente la descentralización ha sido concebida como un proceso de transferencia de competencias y recursos del gobierno central hacia los gobiernos seccionales. Poco o nada se dice sobre la descentralización al interior

de la provincia o del cantón hacia la sociedad civil. Esta situación se comprueba al constatar los altos porcentajes que reciben las cabeceras cantonales o provinciales, incluso cuando tales poblaciones son notablemente inferiores, a la existente en la respectiva circunscripción territorial. Son excepcionales los casos en los que existan criterios de asignación de esos recursos hacia las juntas parroquiales u otras organizaciones rurales o a proyectos de carácter rural.

En este sentido cabe resaltar los esfuerzos legislativos (ordenanzas) realizados por algunas municipalidades, como es el caso del Municipio de Cuenca que se ha comprometido, a través de la Ordenanza de Apoyo Municipal a las Juntas Parroquiales Rurales del Cantón Cuenca, en los artículos 8, 9 10 y 13, a determinadas obligaciones y responsabilidades respecto del Plan de Desarrollo Parroquial, así como del apoyo financiero destinado a la ejecución de Proyectos de Desarrollo Local<sup>20</sup>.

---

20 Art. 8. La planificación participativa será la base para la elaboración y aprobación de la proforma presupuestaria anual, en la que obligatoriamente se hará constar los recursos que invertirá la Municipalidad en cada Parroquia”.

Art. 9. El Plan de Desarrollo Parroquial elaborado de conformidad con la ley, será el documento básico para garantizar la inversión municipal...” “La Municipalidad de Cuenca en la medida de las posibilidades que se presentaren apoyará la gestión de fondos adicionales destinados a la implementación de Proyectos de Desarrollo Local en las parroquias del cantón”.

Art. 10. El porcentaje del presupuesto de inversión que la municipalidad debe destinar a las Parroquias Rurales en obras o proyectos se dividirá, en una base uniforme de distribución y además en otro segmento que considere las siguientes variables: número de habitantes, necesidades básicas, capacidad contributiva, logros en el mejoramiento de los niveles de vida de acuerdo al cumplimiento de planes parroquiales, eficiencia administrativa y valoración de bienes y servicios ambientales de beneficio cantonal”

Art. 12. La Municipalidad de Cuenca transferirá a las Juntas Parroquiales, responsabilidades específicas en los siguientes ámbitos de competencia: mantenimiento preventivo, aseo y control de caminos, calles, plazas y demás espacios públicos y equipamientos comunitarios; mantenimiento de alumbrado público; labores de control municipal y participación en recaudación de recursos”

En igual forma el Municipio de Ibarra en 1998, ha creado a través de la "Ordenanza de Participación Económica ciudadana, el Fondo Económico de participación ciudadana, fondo consistente en el 20% de los recursos provenientes de la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los gobiernos Seccionales, que sería distribuido en las parroquias urbanas, zonas periféricas y parroquias rurales del cantón. Dicha asignación, de acuerdo con el artículo 3, se incluirá en el presupuesto de los ejercicios económicos de la municipalidad y será distribuida sobre la base de la población, el índice de organización comunitaria y en función de las prioridades establecidas en los talleres de participación ciudadana, de acuerdo con los lineamientos del Plan Estratégico.

El manejo clientelar y discrecional de los fondos públicos, así como la tramitación de partidas extra presupuestarias – a pesar de estar prohibidas por la Constitución- son sin duda una fuente de corrupción pero además, profundizan la recentralización sustentada en el control y manipulación del presupuesto del Estado y refuerzan las formas tradicionales de dominación política y social en particular la gestión clientelar de los recursos<sup>21</sup>.

Es indudable que la crisis económica, política y social por la que atraviesa el país en las últimas décadas, ha incidi-

do en la capacidad del Estado en abordar las intensas tareas redistributivas que son de su esencia. La incapacidad para prestar servicios públicos eficientes se ha expresado en el deterioro de la infraestructura, básicamente educativa y de salud. Las consecuencias de este deterioro han sido la caída considerable de la calidad de vida de la mayoría de la población y la pérdida de capacidad del Estado.

La decadencia y menoscabo de la calidad de vida de la población, ha generado una sensación de que el sistema político no tiene interés y/o capacidad para afrontar su misión y por tanto, ha profundizado la desconfianza de los ciudadanos en el Estado y sus instituciones<sup>22</sup>.

La descentralización, como se ha visto en este trabajo, es un instrumento idóneo para recoger las demandas sociales, permite que las instituciones estén en una situación de mayor proximidad con el ciudadano, crea las bases para que se ejerza mayor fiscalización y control hacia los representantes, abre canales de interlocución entre el Estado y la sociedad. En suma impulsa y expresa una profunda reestructuración del Estado, tanto desde el punto de vista de su estructura como de sus funciones, así como en sus expresiones espaciales.

Hay que advertir que el paso de un sistema administrativo centralizado a otro descentralizado, a través de una

21 Equipo de Coyuntura CAAP, Fracaso modernizador de una política de descentralización, en Revista Ecuador Debate. N.56, Quito, agosto 2002:22.

22 Carlos Blanco, La descentralización un proceso de transformación integral, en PNUD, Gobernabilidad y Desarrollo Democrático en América Latina y El Caribe, Programa Regional de Gobernabilidad, Santiago de Chile, 1996.

simple decisión política, puede ser traumático si no se halla acompañado del apoyo y decisión de la sociedad civil, así como de los recursos necesarios para ejecutarla eficientemente, de la decisión de producir una ruptura con la centralización y una construcción dinámica del sistema descentralizado, para lo cual será preciso una significativa acción estatal en este sentido, así como la modificación en la actitud de la sociedad civil<sup>23</sup>.

La reorganización de la estructura del estado supone disponer un marco normativo que facilite los cambios institucionales que derroquen las formas e institucionales tradicionales de dominación y de ejercicio del poder.

La legislación básica no debería imponer un modelo uniforme de organización sino unos principios generales y flexibles. Debe además ser suficientemente amplia para permitir que cada uno de los entes locales legisle internamente su organización propia (ordenanzas)

Al contrario de quienes piensan que basta disponer de un buen cuerpo de leyes para que la descentralización se desarrolle, se debe recordar que las leyes por sí solas no modifican la sociedad, lo que no significa que sea necesario o útil la formalización de normas básicas junto con la ejecución de medidas económicas. La relación entre el Estado y la sociedad no puede reducirse a la vinculación legal, como apunta Simón Pachano, a pesar de que se haya creado la

ficción de que el orden descansa en la bondad de las leyes. En este sentido anota que es imprescindible separar los conceptos de legitimidad y legalidad, en razón de que cada uno responde a lógicas distintas, la legalidad alude al ámbito de las leyes establecidas, mientras que la legitimidad se refiere al grado de justicia, de razonabilidad y de consenso que asegure la obediencia a lo justo, sin que sea necesario, salvo en casos marginales, recurrir a la fuerza.

La distinción expuesta permite afirmar que no todo poder legal es necesariamente legítimo, así como que toda legitimidad se halla necesariamente vinculado a lo legal, a pesar de que en nuestra sociedad aparezca que el único elemento de vinculación entre la sociedad y el Estado es el cuerpo de leyes.<sup>24</sup> La posibilidad de establecer un orden basado en el acuerdo entre iguales se disuelve en lo jurídico con lo que el problema de legitimidad del Estado pasa a un segundo lugar.

### **Cambio de una mentalidad centralista a una descentralizada.**

Nuestra sociedad ha nacido y crecido en un estado unitario y centralista. Ha sido modelada por la administración central, de allí que suele aparecer natural y lógico determinados comportamientos centralistas que trascienden los grandes centros de poder urbanos, las capitales de provincia, encontrándose en las unidades territoriales de base. Por

23 Dolores Rufián y Eduardo Palma, *La descentralización. Problema contemporáneo en América Latina*, Área de Programas y Políticas Sociales, ILPES, Santiago de Chile: 97, s.f

24 Véase al respecto Simón Pachano, *Democracia sin Sociedad*, ILDIS, 1996:65.

ello, el cambiar esa "cultura centralista", forjada a lo largo de siglos de centralismo, por una mentalidad o cultura descentralista o autónoma es, sin duda, una tarea compleja y de mediano o largo plazo, puesto que es parte de nuestra forma de concebir las relaciones con el poder político central e incluso local. De allí que las modificaciones que el legislador logre en los marcos jurídicos, no implica que cambie *per sé* la mentalidad centralista que es parte de nuestra cultura.

El cambio de mentalidad, debe comenzar en la familia, la escuela, el barrio, la fábrica, las organizaciones de representación social, política, económica y cultural, espacios que deberían constituirse en verdaderos centros de formación de ciudadanía, de democracia. Por lo tanto, el éxito cultural de la descentralización se asienta precisamente en las instituciones básicas de la sociedad antes que en la legislación.

La descentralización es algo más que un proceso administrativo, concierne no solamente a las instituciones provinciales, cantonales o parroquiales, sino a todos los ciudadanos. Esto implica una auténtica distribución de poder entre las diferentes entidades territoriales y por lo tanto un auténtico ejercicio de participación, por ello, el proceso de descentralización habrá de ser alentado directamente por dichas instituciones y por los propios ciudadanos.

Es cada vez más clara la necesidad de la acción del sector público para desarrollar el estado de Derecho y para crear instituciones sólidas que expresen y permitan cumplir con las funciones esenciales del Estado.

Los niveles intermedios de gobierno tienen un papel importante que desempeñar en la descentralización, no solo como instancias de inmediata cooperación con el gobierno nacional en el diseño y ejecución de macro políticas, sino como mecanismos de coordinación para obras y funciones que rebasen el ámbito territorial municipal. Pueden además desarrollar una vocación político-institucional y económica compartida con el nivel nacional.

En perspectiva se podría decir que si el proceso descentralizador no va al ritmo de las exigencias sociales y regionales, que si se mantiene la apatía y tradición semi-autoritaria del régimen político nacional y local o, el esquema de relaciones premodernas de autoridad (relaciones verticales, caciquismo, clientelismo, intermediarismo), es probable que se desarrolle un esquema de ingobernabilidad en el corto y mediano plazo. En este escenario los gobiernos locales, muy probablemente se encuentran en una situación de subordinación al gobierno central, lo cual ha dado como saldo gobiernos débiles.

La experiencia descentralizadora en la Región muestra que si los gobiernos de turno se convierten en los inductores de arriba-abajo de políticas descentralizadoras, la tradición autoritaria y vertical, tiende a controlar plenamente el proceso. En esta situación es previsible que la fase de desconcentración administrativa sea una fase muy prolongada en el tiempo, dado que se busca un incrementalismo cuidadoso por mantener la capacidad de control. La fase de descentralización gubernamental también se prolonga mucho a lo largo del tiem-

po, dado que a cada conflicto que surge entre el gobierno central y los regionales y locales, la "corrección" se traduce en una recentralización para recuperar el control del proceso. La práctica descentralizadora permite además concluir que las estrategias de descentralización titubeantes y excesivamente lentas, suelen ser contraproducentes al proceso, es decir que pueden relegitimar el centralismo, y a los grupos de poder dominantes:

Es conveniente cerrar estas reflexiones con tres recomendaciones: no perder de vista la relación estructural entre lo local y lo nacional, lo que implica que los cambios orientados a descentralizar competencias y recursos inciden en los dos ámbitos; caso contrario, esto es la ejecución de reformas aisladas o desarticuladas de la totalidad de la que forman parte, podría generar disfuncionalidades y deformaciones que al extre-

mo podrían ser reversivas del proceso descentralizador, es decir retornar al centralismo.

La segunda recomendación se refiere a la necesidad de completar este análisis a través de contrastar los problemas expuestos con las fortalezas y potencialidades y debilidades que incuban los municipios, particularmente los calificados como alternativos. Frente a cada problema es posible imaginar formas y mecanismos de solución, así como los recursos y tiempos requeridos para ponerlos en práctica.

Finalmente insistimos en la recuperación y profundización de la función redistributiva del Estado, función que puede profundizarse a través de un proceso que transfiera competencias, poder y recursos de un Estado más diestro e inteligente hacia los gobiernos locales más cercanos a la población y por tanto sujetos a su vigilancia y control.