

1

Marzo
2004

Tendencia

—revista ideológico política—



Tema Central

Descentralización

Í N D I C E

Director:

Francisco Muñoz Jaramillo

Editor:

Angel Enrique Arias

Coordinadora Editorial:

Patricia Ruiz Rivera

Diseño y Diagramación:

Ma. Belén Santillán N. y Diego Arias

Diseño de publicidad:

Lucky

Comité de Auspicio:

FES - ILDIS:

Hans-Ulrich Bünger

INSTITUTO “MANUEL CORDOVA”:

René Morales

TRAMASOCIAL:

Angel Enrique Arias

Edición y Distribución:

Editorial Tramasocial

Ave. 12 de Octubre y Ladrón de Guevara of 401

Teléfono: (593) 022907694

E-mail: tramasoc@uio.satnet.net

Impreso en Ecuador

Tendencia
—revista ideológico política—

© de esta edición: a cada autor

ISSN: 13902571

Febrero 2004

Presentación

Índice

Actualidad Ecuatoriana

La Coyuntura Política

Ecuador: ¿En el atolladero de una “panamenización” petrolera?

Francisco Muñoz 7
Alberto Acosta 21

Latinoamérica

Globalización: Efectos en el Tercer Mundo

Crisis y reconversión política en América Latina

El Plan Colombia: Génesis, Realidad e Hipótesis

Rodrigo Borja 38
Julio Echeverría 41
Francisco Proaño 52

Las Tendencias Históricas

El Movimiento Indígena: Aproximaciones a la comprensión del desarrollo ideológico político

El Movimiento de Mujeres: ¿Cuál es el “Nuevo Momento”?

El Presidencialismo en el Ecuador

Luis Macas 60
Silvia Vega 68
Daniel Granda 76

Tema Central:

Descentralización en el Ecuador

Ecuador: El Reto de la Descentralización

Descentralización: Desafío de la Democracia y el Desarrollo

Descentralización y Territorio: La Experiencia del

Gobierno de la Provincia de Pichincha

Reflexiones en torno a la Descentralización

y los Gobiernos Seccionales

La Descentralización y los Gobiernos Locales:

Una Oportunidad para el Desarrollo Nacional

La Descentralización y la Situación de

los Gobiernos Seccionales

Patacoré de la Descentralización: La descentralización y la

situación de los gobiernos seccionales

Paco Moncayo 85
José Bolívar Castillo 98
Ramiro González 106

Carlos Castro R 119

Auki Tituaña 124

Gaitán Villavicencio 128

Juan Montaña 133

Documentos:

¿Que significa ser social demócrata en el mundo actual?

Declaración de São Paulo

Hans-Ulrich Bünger 137
..... 144

DESCENTRALIZACIÓN Y TERRITORIO: La Experiencia del Gobierno de la Provincia de Pichincha



Ramiro González *

INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia han habido sucesivos procesos de **centralización y de descentralización** políticas: al centralismo romano le sucedió la descentralización feudal, pero luego la conformación de las naciones exigió el centralismo nacional. En los Andes, a su vez, al esquema desconcentrado de los pueblos que habitaron el espacio del actual Ecuador, le siguió la tendencia centralizadora de los Incas.

Esta doble tendencia centralista, en Europa y en América, facilitó la colonización de la actual América Latina, pero luego, en la medida en que se consolidaba la colonización, el centralismo inicial se fue debilitando, hasta el surgimiento de las intendencias, en el siglo XVIII.

La Guerra de la Independencia de España en el primer cuarto del siglo XIX y la instauración de la República en Brasil hacia finales de ese mismo siglo, pueden ser consideradas como movimientos descentralizadores –respecto del centro colonial o imperial, según los casos–, pero, lograda la emancipación, la conformación de las nuevas naciones exigió en cada una de ellas una fuerza centralizadora, a partir de la dominación, la hegemonía o el consenso entre oligarquías locales. Con altibajos, el impulso centralista nacional prevaleció en América Latina durante más de un siglo, tendiendo a aumentar a lo largo del siglo XX, hasta llegar, hacia fines de la década de 1950, al paradigma de la planificación central, cuya vigencia concluyó con la crisis de la deuda, en 1982.

La post crisis se caracteriza por el ajuste económico, pero también por la recuperación de la democracia. En esta post crisis, tal vez por pri-

mera vez en América Latina, se plantea efectivamente reducir el protagonismo de los gobiernos nacionales, y descentralizar decisiones hacia las iniciativas locales y personales como estrategia de desarrollo.

CONFORMACIÓN DEL MODELO CENTRALISTA

La conformación de las naciones latinoamericanas requirió de **centralismos nacionales**. La centralización de la educación y del servicio militar jugaron un papel tan importante en el plano ideológico, como la unificación de las fuerzas armadas en el plano militar. Una creciente intervención de los gobiernos nacionales en la provisión de salud resultó también importante para su legitimación.

Los municipios habían heredado de la Iglesia la prestación de servicios gratuitos de educación y salud, pero la exigüidad de sus recursos y la importancia de los objetivos justificaron una intervención creciente de los poderes centrales en dicha prestación. Paulatinamente, la provisión de la **educación** pasó a ser, cada vez en mayor medida, una responsabilidad de los gobiernos centrales.

El hecho de que el Estado hubiera asumido un papel central en la provisión de educación, fue sin duda determinante para que los indicadores de cobertura y calidad mejoraran a lo largo de todo el siglo XX.

Algo similar ocurrió con la provisión de servicios de **salud** a cargo del Estado, pero en este caso surgieron, además, sistemas paraestatales igualmente centralistas, que después tendieron a ser integrados en “sistemas únicos”, controlados exclusivamente por los gobiernos na-

cionales.

Los gobiernos centrales también se hicieron cargo de la provisión de **agua potable** y **alcantarillado** acompañando al proceso de **urbanización**, con notables resultados.

A la tendencia de los gobiernos nacionales a centralizar la provisión de servicios, se añadió otra: la intervención creciente en el funcionamiento de la **economía**, principalmente a raíz de la crisis económica de los años 30.

Esta había demostrado la necesidad de la mediación estatal en la economía, y así se justificó la intervención del Estado en: (i) la formación de precios –o la fijación directa– para controlar la inflación; (ii) la adopción de medidas proteccionistas en beneficio de la industria, y (iii) la inversión productiva en las áreas donde no había un interés manifiesto en invertir por parte de capitales privados.

Finalmente, se adoptó el paradigma de la planificación central, donde el Estado asumía el papel protagónico en el desarrollo económico y social a través de una **planificación imperativa** para lo que llegó a ser un poderoso sector estatal, y una **planificación indicativa**, orientada a que el resto de los agentes económicos se plegaran a la planificación decidida centralmente.

De modo simultáneo, con el crecimiento de la importancia del Estado en la economía surgieron y se consolidaron poderosos **movimientos sindicales**, igualmente centralistas, que permitieron que mediante ellos pudiera participar en la política una gran parte de los “hasta entonces excluidos”, lo que le dio una gran legitimidad.

El centralismo tuvo sin duda aspectos positivos en lo que se refiere a **integración nacional** y cobertura de **servicios básicos**, e incluso en lo que se refiere a **industrialización**, pero sin duda fue también un factor decisivo para que el crecimiento económico se concentrara en cada país, en sólo una o muy pocas regiones.

CRISIS DEL CENTRALISMO

La crisis del centralismo fue ante todo una **crisis de eficiencia**, que se manifestó en el hecho de un **endeudamiento externo**

La post crisis se caracteriza por el ajuste económico, pero también por la recuperación de la democracia. En esta post crisis, tal vez por primera vez en América Latina, se plantea efectivamente reducir el protagonismo de los gobiernos nacionales, y descentralizar decisiones hacia las iniciativas locales y personales como estrategia de desarrollo.

creciente, que se generaba en los recurrentes **déficits de las empresas estatales**, del gobierno central y de empresas privadas garantizadas por el Estado, y que aumentaba a ritmos mayores que los del crecimiento del PIB.

La complejidad de la administración estatal se fue multiplicando. Esto la hizo cada vez más opaca y menos accesible a cualquier forma de participación, y favoreció **el clientelismo y la corrupción**.

Todo ello propició que las decisiones se tomaran en círculos cada vez más cerrados y en forma cada vez más excluyente, e incluso gran parte de los recursos provenientes del creciente endeudamiento estatal fueron aplicados muy ineficientemente, debido a la corrupción.¹

Finalmente, el paulatino agotamiento de la capacidad de endeudarse tendió a acrecentar el **déficit público**. Dada la inflexibilidad del gasto por parte del Estado, –salarios de empresas públicas y organizaciones paraestatales, de servicios sociales y de empleados públicos, en su mayor parte–, se generaron presiones inflacionarias que no pudieron ser frenadas a través del control de precios.

La exclusión política y la crisis económica

* Prefecto de Pichincha

(materializada en los procesos de hiperinflación) finalmente condujeron al centralismo a una **crisis de gobernabilidad**. El fin de las dictaduras y la recuperación de la democracia no tenían como objetivo sólo la recuperación del funcionamiento democrático anterior. La población que participó en el proceso de recuperación de los derechos civiles, reclamaba la apertura de espacios de participación plena en la toma de decisiones de los procesos que los afectan de manera directa. Canalizar constructivamente este impulso participativo se convertiría en uno de los objetivos centrales para los nuevos gobiernos democráticos. Pero ello se requería de una completa transformación del aparato centralista: **la descentralización del poder hacia el ciudadano**.

Pero el hecho que marca el declive final del centralismo es la **crisis de la deuda** (1982), impulsada por el alza de la tasa de interés, que resultó insoportable para la endeudada economía nacional. Como es sabido, el ajuste de la economía implicó, durante todo el resto de la década de los 80, una caída persistente en los ritmos de la inversión fija, del crecimiento, del empleo y del gasto público, particularmente del social. Ante la necesidad imperiosa de reducir los déficits fiscales, emerge una tendencia simétricamente opuesta a la imperante hasta entonces: la **transferencia de responsabilidades** sobre prestación de servicios a **gobiernos subnacionales** y la **privatización de las empresas estatales**.

Frente a este desafío, la descentralización emerge ya no solamente como una condición para profundizar la democratización, y como parte de una estrategia para enfrentar la crisis de la deuda, sino como la forma de organización más adecuada para lograr objetivos

LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL CAMBIO DE PARADIGMA

La crisis de la deuda implicó un rápido **descenso de la inversión pública**. En cambio, transcurrido el ajuste, a partir de los años 90, la participación de la inversión privada en la inversión fija tiende a aumentar aceleradamente.

La crisis de la planificación central dejó el espacio libre a otro paradigma económico: el **paradigma neoliberal**, que básicamente plantea devolver al libre mercado la función primordial de asignar recursos, reducir el Estado al mínimo posible, y asegurar el cumplimiento de contratos y la estabilidad económica.

Sin embargo, transcurrido un tiempo, se comprobó —con un alto costo— que para que el mercado funcione de manera adecuada era indispensable el desarrollo de las instituciones que garanticen la libre competencia, y no el reemplazo de monopolios estatales por monopolios privados, desarrollo que en la región aún es muy incipiente.

Por otro lado, también resulta indispensable la intervención del Estado para que el crecimiento sea equitativo, tanto respecto a las sociedades actuales, como a las del futuro. Frente al paradigma económico neoliberal del Estado mínimo, se evidencia la necesidad de estructurar un **Estado regulador y redistribuidor**.

Si se suma a estas funciones la responsabilidad de asegurar un funcionamiento democrático, al nuevo Estado democrático le corresponde ahora, básicamente lo siguiente: (i) en lo económico: crear las mejores condiciones para la competitividad; (ii) en lo social: la seguridad ciudadana, la eliminación de la pobreza y la equidad, y (iii) en lo político: viabilizar una participación constructiva, y además, cumplir estas funciones con eficiencia y probidad.

El logro de estos objetivos es tanto más difícil por cuanto: (i) durante el centralismo se desarrolló una cultura proteccionista que favoreció funcionamientos monopólicos; (ii) las desigualdades, en particular la pobreza, resultaron acrecentadas por la crisis y amplificadas por el ajuste, y (iii) durante el centralismo se fortaleció una

fuerte cultura paternalista, clientelista y discrecional.

Frente a este desafío, la **descentralización** emerge ya no solamente como una condición para **profundizar la democratización**, y como parte de una estrategia para **enfrentar la crisis de la deuda**, sino como la forma de organización más adecuada para lograr los siguientes **objetivos**:

1. La descentralización parece particularmente apropiada para facilitar la **competitividad**: sólo a partir de ella sería posible la adecuación del aparato estatal a las actuales tendencias descentralizadoras y desconcentradoras propias de una nueva forma de producir. La descentralización sería el medio por excelencia para que el Estado desempeñe sus funciones en forma más eficiente:

(i) provisión adecuada de servicios públicos a los diferentes territorios, al mismo tiempo que una mayor eficiencia fiscal;

(ii) descongestión de la administración pública, y

(iii) mayor participación ciudadana en los procesos de asignación y control del gasto.

2. En la búsqueda de la **equidad**, la descentralización política del Estado, acompañada de nuevos sistemas de redistribución territorial, debería suscitar una distribución territorial del ingreso menos concentrada, redundar en una mejor redistribución social y, a la vez, facilitar la operación de políticas para enfrentar la pobreza.

3. La descentralización política debería contribuir sustancialmente al logro de dos objetivos adicionales que también son esenciales para la gobernabilidad democrática: la **participación ciudadana** en la gestión pública y la **reducción de la corrupción**. Ésta última sería, además, una condición indispensable para aumentar la **eficiencia**.

En síntesis, y como conclusión de este punto, contemporáneamente estaría emergiendo un nuevo paradigma. **El nuevo paradigma emergente no sería el neoliberal**. Éste se agotó rápidamente ante la evidencia de que lo decisivo no es reducir el Estado, sino contar con **otro tipo de**

El paradigma emergente sería el de la subsidiariedad: de lo estatal respecto a lo colectivo no estatal y a lo privado; de lo más lejano respecto a lo más próximo al ciudadano. La manera de viabilizarlo es la descentralización política y económica.

Estado, con otra manera de encarar la gestión pública. El **paradigma emergente** sería el de la **subsidiariedad**: de lo estatal respecto a lo colectivo no estatal y a lo privado; de lo más lejano respecto a lo más próximo al ciudadano. La manera de viabilizarlo es la **descentralización política y económica**.

LOS PROCESOS

La descentralización, en tanto que reforma administrativa, no es nueva en la región. De hecho, varios de los actuales procesos se iniciaron bajo el modelo centralista, mediante la modalidad de transferir funciones desde gobiernos centrales a autoridades designadas, y como un componente de reformas administrativas dirigidas a hacer frente a los crecientes problemas de eficiencia.

Estos procesos fueron tanto de **descentralización funcional** (u horizontal), como **territorial** (o vertical). La más relevante fue la segunda, a través de la cual se empezó a fortalecer la lógica territorial frente a la sectorial, característica del centralismo. Se transfirió a autoridades territoriales designadas funciones que se referían principalmente a la provisión de infraestructura básica, educación y salud.

Con la recuperación generalizada de los derechos democráticos la descentralización cambió esencialmente de carácter: gracias a las elecciones de gobiernos subnacionales, los procesos

que antes habían sido de mera **descentralización administrativa**, se transformaron en otros, de **descentralización política**, la cual fue impulsada decisivamente por medio de sendas reformas constitucionales.

Gracias a tales reformas, fue definida la conformación político-administrativa de cada una de estas naciones, las competencias de cada nivel de gobierno, y los ingresos propios de que dispondría cada uno de ellos. Además, ya sea que estuviera previsto en los textos constitucionales y/o a través de una legislación desarrollada sobre las nuevas bases constitucionales, fueron establecidos **sistemas redistributivos** dirigidos a compensar las diferencias de ingresos entre territorios.

Los avances en descentralización política consistieron principalmente en ampliar el ejercicio de competencias que los gobiernos locales reclamaban (transferencia de las capacidades desarrolladas por el gobierno nacional) y en sendas reformas de los sistemas fiscales.

La **descentralización territorial** ha sido impulsada como parte del proceso de **modernización del Estado**. Este proceso busca profundizar la transferencia de competencias a los gobiernos locales, que antes no ejercían.

1 DESCENTRALIZACIÓN Y COMPETITIVIDAD

Según ya se mencionó, la descentralización contribuiría a la competitividad en tres aspectos: (i) desconcentración de las actividades productivas; (ii) aumento de la eficiencia en la prestación de los servicios, y (iii) aumento de la participación local en los ingresos fiscales.

1 DESCENTRALIZACIÓN Y EQUIDAD

La equidad puede analizarse tanto desde el punto de vista territorial como social. Los sistemas de compensación territorial instaurados representan sin duda un importante avance en términos de redistribución territorial. Los efectos redistributivos desde un punto de vista social también son importantes, particularmente tomando en cuenta que entre las principales competencias

descentralizadas se encuentra gran parte del gasto social.

Sin embargo, lo más relevante sería comprobar si la descentralización ha generado una tendencia sostenible a seguir reduciendo diferencias tanto territoriales como sociales o si éstas vuelven a acrecentarse.

1 DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN

El solo hecho de que los ciudadanos elijan gobiernos locales, y estos tengan un mayor poder de decisión, es sin duda un avance muy significativo en términos de participación política.

Si bien en algunas legislaciones están contempladas otras formas de participación política, esta, en la mayoría de los casos, aún se reduce a elegir representantes y ejecutivos. En cuanto a participación social en los procesos de asignación, la base es la denominada **planificación participativa**, que consiste en convocar a organizaciones sociales para que identifiquen necesidades de inversión y participen en el control del gasto.

1 DESCENTRALIZACIÓN Y REDUCCIÓN DE LA CORRUPCIÓN

Como suele ocurrir con estos temas, no existen estudios ni estadísticas acerca de ellos, pero con la descentralización, las denuncias a través de la prensa se han multiplicado. No obstante, esto puede ser indicio tanto de que la corrupción está aumentando efectivamente, como de una saludable toma de conciencia.

Analíticamente, sin embargo, se puede afirmar que, en general, la corrupción globalmente habría aumentado con la descentralización debido a tres factores adicionales, vinculados entre sí: (i) la multiplicación de procesos de asignación, sin que se haya logrado movilizar el control social, (ii) la mayor dificultad consiguiente para que los órganos centrales de control puedan cumplir sus funciones, y (iii) el mayor grado de relaciones personales entre autoridades y proveedores. En general, las oportunidades de corrupción serían mayores en los casos en que la

descentralización no alcanza a los niveles más próximos al ciudadano, y más bien contribuye a potenciar nuevos centralismos.

LAS DIMENSIONES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR

1 BASE LEGAL

La Constitución Política del Estado establece el procedimiento de la descentralización en el Título XI, que trata sobre la Organización Territorial y Descentralización. Los puntos que resalta la propuesta son aquellos que se refieren a la transferencia de atribuciones y su concomitancia con la asignación de recursos; también señala la obligatoriedad para la transferencia cuando un organismo seccional la solicita y “tenga capacidad operativa para asumirla”.²

La descentralización está normada por los siguientes documentos:

- . Constitución Política del Estado, vigente desde 1988.
- . Ley de Descentralización.
- . Ley de Régimen Provincial.
- . Ley de Régimen Municipal y del Distrito Metropolitano de Quito.
- . Ley de Modernización del Estado.
- . Ley para la Promoción de la Inversión y la Participación Ciudadana.
- . Convenio de Transferencia de Competencias entre el Gobierno Nacional y el CONCOPE, firmado el 6 de marzo de 2000.

El marco constitucional ecuatoriano nació con visión federalista, hacia un sistema altamente descentralizado; pero los procesos político-económicos nacionales hicieron que se fuera convirtiendo en un modelo basado en la normatividad y la operatividad centralista. Históricamente, la construcción del Estado nacional implica básicamente una administración concentradora de poder en las tres funciones del Estado. Así mismo, la lucha por la cohesión nacional y la eliminación de los cacicazgos, liderazgos regiona-

Se desprende la necesidad de una voluntad política de cambiar el sistema político-administrativo vigente. Todo traspaso de competencias significa el desprendimiento de poder o de recursos de una parte en beneficio de otra; esto a su vez implica cambios mentales, de comportamiento y renunciamentos políticos, a los que debe estar dispuesto un gobierno.

les, sin visión de país, obligaron al establecimiento de un sistema político-administrativo centralizado.

1 LA DECISIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

En el Ecuador podemos ver a la descentralización desde varias perspectivas:

1. Una visión netamente económica, entendida como la transferencia de recursos desde el Gobierno central a los gobiernos locales, sin que esto implique traslados de funciones; es decir, **sólo hay un incremento de transferencias económicas** desde el Ministerio de Finanzas a los gobiernos locales. La forma que esta visión asume es la demanda de recursos adicionales para los municipios o gobiernos provinciales que más exigen, o que por condiciones políticas pueden presionar mejor. Así tenemos las partidas extrapresupuestarias; o casos en que la administración central asume funcionarios que generalmente le corresponden a un gobierno local, como por ejemplo el servicio de agua potable para Guayaquil.

2. Entrega de funciones, competencias y responsabilidades desde el Gobierno central, que no implican verdaderos traslados de poder, sino **espacios compartidos de gestión**. Asignación de funciones de apoyo al gobierno local; por ejemplo, tenemos el sector turístico, cuyas atribuciones fueron entregadas a gobiernos locales; sin embargo el Ministerio de Turismo no se limita a expedir normatividad general sobre el tema, sino que trabaja en el asesoramiento a los turistas, y lo que es más, promociona esa actividad en la prensa nacional; se convierte así en competencia desleal para los gobiernos locales y para el sector privado turístico.

3. Una de las razones esgrimidas por el centralismo para evitar o retardar la transferencia de funciones, es que los organismos que recibirían las nuevas funciones no tienen la capacidad institucional. Esta premisa puede ser cierta parcialmente; por eso hemos iniciado la **construcción de capacidades** operativas institucionales, para justificar –según mandato constitucional– la posibilidad de demandar una competencia. Entonces, una tercera visión es que, a partir del gobierno local, se construyan los elementos necesarios para asumir nuevas competencias.

De estas tres visiones se desprende la necesidad de una voluntad política de cambiar el sistema político-administrativo vigente. Todo traspaso de competencias significa el desprendimiento de poder o de recursos de una parte en beneficio de otra; esto a su vez implica cambios mentales, de comportamiento y renunciamentos políticos, a los que debe estar dispuesto un gobierno.

1 ACERCAR EL GOBIERNO AL PUEBLO

Una de las características básicas del centralismo es la distancia que existe entre el Gobierno y sus sistemas de administración y el ciudadano. La planificación era (y sigue siendo en algunos casos) un proceso alejado de la participación activa de los posibles beneficiarios; en mayor medida sucede esto con el proceso de construcción o con la prestación de servicios.

Es necesario corregir estos escollos que más que problemas de administración y organización de recursos, son el síntoma de un problema de la democracia, que se manifiesta de diversas maneras:

1. Al ser impuesta la planificación, la comunidad no asume como suyo el servicio o la obra, y nuevamente entramos en el círculo vicioso de que lo público es de todos –en definitiva, de nadie–. Entonces nadie cuida, nadie lo siente como suyo, y su pérdida (del bien o servicio) será expresada sólo en rechazo al gobierno de turno y no como una responsabilidad social.

2. Cuando son las esferas centrales del Gobierno las que dirigen incluso los procesos locales, es más difícil que la comunidad tenga acceso a las autoridades. Por ello, son los **alcaldes, prefectos, presidentes de las juntas parroquiales**, quienes, al estar más cerca de la comunidad, se convierten en los mejores interlocutores para que esta hable, discuta y aun cuestione su gestión. Son dichas autoridades las llamadas a ejercer el proceso administrativo que tenga que ver con lo local.

3. Pero la demanda de la comunidad en la participación hay que llevarla más allá: la comunidad debe establecer **procesos de control**, de auditorías sociales. A estas las entendemos como un proceso participativo en el que la comunidad con la información necesaria, interviene activamente en el control de la ejecución de la obra o en la prestación del servicio. La fiscalización institucional será apoyada por esta fiscalización social, que a la vez que fortalece la relación de la comunidad con el gobierno local, a este le asegura que la comunidad se empoderará de la propuesta o de la obra que ejecuta el gobierno local.

Pero hay que ir aun más allá: no sólo a que **la comunidad** tenga acceso al alcalde, sino que sea **factor activo en las decisiones del gobierno local**. Para eso es la planificación participativa: para que nosotros mismos establezcamos nuestro horizonte de desarrollo. Así concebimos el acercamiento del gobierno al pueblo: generando participación comunitaria, planificando su futu-

ro activamente, controlando la gestión, y retroalimentando la información para fortalecer nuevamente esos procesos.

Cuando hablamos de **transferir las competencias desde el centro hacia la periferia**, no hablamos de repetir las taras del esquema centralista en la ejecución y obras del gobierno local; esto sería una forma de degenerar la descentralización. Si reproducimos los defectos del centralismo en el gobierno local no descentralizamos, pues se cumplió la transferencia de funciones pero no se acercó el gobierno a la comunidad. Si las obras siguen siendo planificadas a partir de la oferta, sin considerar la demanda de la comunidad, eso no es descentralizar. Si la obra –ajena a la comunidad– no es controlada activamente por esta, eso tampoco es descentralizar: es transferir funciones y taras administrativas del centro a la periferia.

Entonces, factores como la planificación, la participación, la cogestión, el control, lo que hacen es contribuir a la **construcción de ciudadanía** y con ciudadanía fortalecemos y ejercemos la **democracia**.

1 LA CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDADES

Aunque se ha agotado el sistema centralista –producto de procesos de profundización de la democracia–, todavía persiste la resistencia del Gobierno central para eludir la transferencia de recursos y funciones a los gobiernos locales, así como para impedir procesos de descentralización: se invoca la incapacidad de los gobiernos locales para acceder y posteriormente ejecutar esas funciones.

La salida es definir una nueva estrategia, y la definimos como la **construcción de las capacidades desde el gobierno local**.

Se deben **preparar las estructuras institucionales** (adaptarlas, en muchos casos), preparar el recurso humano, para ir asumiendo funciones que luego serán demandadas legalmente al Gobierno central.

Construir capacidades locales de gestión no

significa ir asumiendo las funciones que el Gobierno central debe cumplir. El caso característico en el país se da cuando en determinados sectores, el Gobierno central ha dejado de actuar o lo hace de forma descoordinada y con bajo niveles de impacto. El caso en Pichincha es claro ejemplo: en infraestructura educativa (construcción, adecuación y reparaciones de escuelas, aulas o centros de estudios) hay una labor mínima por parte de Ministerio de Educación y la DINA-CE. Se ha ido dejando esta tarea progresivamente a los gobiernos locales (municipios y Gobierno Provincial).

No se debe caer en la trampa de ir asumiendo funciones sin el traslado de los recursos necesarios para cumplir las funciones. Si el Gobierno central presta mal un servicio, la obligación del gobierno local no es irlo haciendo de la misma forma, sino mejorar esa prestación del servicio o esa ejecución de obra; si lo vamos hacer igual o peor, mejor no asumir esas competencias.

La construcción de capacidades locales no se impulsa con la finalidad de “darle haciendo el trabajo” al Gobierno central: es asumir funciones estratégicas en los sectores priorizados para la intervención, con el objeto de mejorar la esencia de la provisión de los servicios.

Cuando los recursos, infraestructura y capacidades institucionales estén desarrollados para impulsar la gestión de los sectores estratégicos, podemos demandar la transferencia de competencias, con la finalidad de complementar el círculo de la prestación de los servicios u obras.

1 LA DESCENTRALIZACIÓN EN PICHINCHA

Una propuesta que desde lo local impulsa la construcción de capacidades (humanas, productivas, administrativas, sociales, económicas) y de creación de espacios de participación ciudadana.

Creemos que hay que mantener una instancia intermedia entre el municipio –que está mucho más en contacto con la comunidad o mantiene una serie mayor de servicios– y el Gobierno central, cuya tendencia debería ser ir hacia la mayor desregulación de sus actividades en beneficio de instancias locales (municipios, gobiernos provinciales y juntas parroquiales). Lo creemos así porque el país posee amplios niveles de ruralidad; los procesos urbanos no son los únicos, y la tendencia hacia la urbanización de las metrópolis o de las ciudades añade mayores complicaciones a los problemas diarios de las urbes. Alguien tiene que trabajar el sector rural y, además, coordinar con los espacios supracantonales, regionales o provinciales.

El Gobierno de la Provincia de Pichincha (GPP) no ha definido una estrategia de descentralización como instrumento político-administrativo de transferencia de competencias desde el Gobierno central a los gobiernos locales o descentralizados. En su lugar, ha planteado una propuesta **que desde lo local impulsa la construcción de capacidades** (humanas, productivas, administrativas, sociales, económicas) y de creación de espacios de participación ciudadana.

La propuesta tiene una concepción integral, y

es parte de un proceso de profundización en el ejercicio de la democracia, en la construcción de ciudadanía; en suma, en el acercamiento de la administración pública al ciudadano, para que este ejerza sus derechos y obligaciones.

El GPP impulsa la descentralización porque cree en la democracia y en sus capacidades, porque el sistema centralista y concentrador del Estado ha contribuido a generar una injusta distribución de la riqueza nacional, y por ello, ha acentuado las desigualdades sociales, regionales y políticas.

El sistema centralista se agotó con la vigencia del sistema democrático y con la necesidad de acercar la administración y gestión del gobierno a los ciudadanos. Son momentos de participación, de construcción de ciudadanía, de generar controles sociales a la gestión pública y privada central y local.

Entonces, la descentralización del Estado consiste en la **transferencia definitiva a los gobiernos seccionales autónomos** de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos especialmente financieros, materiales, tecnológicos, de origen nacional y extranjero, cuyos titulares son actualmente las entidades de la Función Ejecutiva. Todo esto, con el propósito de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales.

Pero es necesario ubicar la necesidad para haber desarrollado una propuesta desde un gobierno provincial, porque en muchas ocasiones se considera que la organización administrativa y política del Estado debe incluir a los municipios y al Gobierno central, sin considerar una tercera instancia de la organización estatal.³

Creemos que hay que mantener una instancia intermedia entre el municipio –que está mucho más en contacto con la comunidad o mantiene una serie mayor de servicios– y el Gobierno central, cuya tendencia debería ser ir hacia la mayor desregulación de sus actividades en beneficio de instancias locales (municipios, gobiernos provinciales y juntas parroquiales). Lo creemos así porque el país posee amplios niveles de ruralidad; los procesos urbanos no son los únicos, y la tendencia hacia la urbanización de las metrópo-

lis o de las ciudades añade mayores complicaciones a los problemas diarios de las urbes. Alguien tiene que trabajar el sector rural y, además, coordinar con los espacios supracantonales, regionales o provinciales.

No creemos que se deba demandar las competencias al Gobierno central para luego iniciar procesos de privatización que no se pudieron culminar por la oposición de la población. No se debe olvidar el principio básico de que **la descentralización genera participación**.

Por último, son necesarias algunas cifras. ¿Por qué? Porque Pichincha demanda recursos, así como los genera:

1. De la recaudación total de tributos a nivel nacional, esto es IVA, ICE, Renta, Vehículos etc., Pichincha recauda \$1.291.165,10, lo que representa el 48,46 % del monto recaudado a nivel nacional. Le sigue Guayas con el 35,71%. El salto es abismal hacia Esmeraldas con el 3,93%.⁴
2. Mientras que para Ambiente en la pro forma presupuestaria del 2004 a Pichincha se le asigna \$259.581,56, al Guayas se le asigna \$282.263,67.⁵
3. Para asuntos internos: a Pichincha \$2.129.906 y a Guayas \$6.472.200.

Así podríamos seguir comparando cifras, pero Pichincha no cree que se deba quitar a otros: se deben repartir equitativamente y de modo proporcional los escasos recursos nacionales. Incluso proponemos mecanismos de control y de entrega según los resultados que los gobiernos locales vayamos alcanzando; no le tememos al control ni a la competencia, pero creemos que debe imperar la justicia en la asignación de los recursos públicos, sobre todo con quienes aportan casi el 50% de los tributos nacionales.

El Gobierno de la Provincia de Pichincha, desde el inicio de su gestión ha venido trabajando en la articulación de una propuesta que le permita definir campos de acción e identificar los mecanismos de transferencia de competencias y recursos desde el Gobierno central.

1 OBJETIVO DE LA PROPUESTA DEL GPP

Se estableció la necesidad de cambiar el esquema de gestión política provincial estableciendo una distritación que permita establecer verdaderos nexos entre la población y sus representantes.

“Implementar un esquema de gestión descentralizado que permita mejorar las condiciones de vida de los habitantes del Ecuador, mediante la eficiente prestación de servicios”.⁶

En noviembre del año 2000, se articuló un equipo de trabajo entre el GPP, el CONAM y la GTZ, con la finalidad de realizar un diagnóstico sobre la gestión de las competencias que al momento realizaban los ministerios y entidades del sector público central, así como las que gestionaba el GPP.

Uno de los resultados más importantes del diagnóstico realizado fue determinar que el proceso de Modernización del Estado había reducido a los ministerios al nivel de ventanillas de pago de salarios, sin capacidad de inversión, y por tanto de mejorar la provisión de los servicios. Luego de esta constatación, el GPP decidió enfocar sus prioridades hacia la generación de capacidades institucionales que le permitieran estructurar propuestas concertadas con la sociedad civil, para la construcción de nuevas **competencias**.

1 ÁREAS DE TRABAJO PRIORITARIO

Se definieron como áreas de trabajo prioritario:

- . Planificación
- . Gobernabilidad
- . Educación
- . Salud
- . Seguridad

La propuesta de distritación de la Provincia consiste en una nueva distribución político administrativa, para lo cual, se ha definido el establecimiento de cinco distritos

. Producción

. Desarrollo Comunitario

Dado que la acción tradicional del Consejo Provincial se había enfocado hacia el desarrollo de infraestructura vial y comunitaria, se decidió profundizar su desarrollo tomando como eje el desarrollo territorial.

Sobre la base de los consensos alcanzados, el GPP fue definiendo líneas de intervención para cada uno de los sectores prioritarios.

Planificación: Con la finalidad de concertar la visión de futuro de la provincia, se convocó a una **asamblea** a los actores del desarrollo provincial. Este fue el punto de partida que permitió estructurar 25 mesas temáticas para discutir la problemática y los objetivos para cada sector. Más de 1.500 actores del desarrollo provincial trabajaron en la construcción de una visión, misión y objetivos estratégicos sectoriales y aprobaron la definición de la misión, visión y objetivos estratégicos provinciales.

Gobernabilidad: Se estableció la necesidad de cambiar el esquema de gestión política provincial estableciendo una distritación que permita establecer verdaderos nexos entre la población y sus representantes. Las definiciones de la Mesa de Gobernabilidad, también permitieron estructurar una propuesta para transformar la institución de la Prefectura en una **institución de gobernación**, encargada de establecer las condiciones para la transferencia de competencias desde el Gobierno central hacia los gobiernos locales, así como de coordinar tareas entre los gobiernos locales y las agencias gubernamentales en la planificación y ejecución de proyectos.

Educación: Teniendo en cuenta que uno de los factores más importantes para el impulso de la competitividad regional proviene de la educación y, considerando la creciente brecha que se está produciendo entre la población con acceso a las tecnologías de punta y aquellas que no cuentan con esta posibilidad, el GPP desarrolló una propuesta de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica Fiscal. Al Programa se lo ha denominado EDUFUTURO y consta de cuatro componentes. El primero consiste en el desarrollo de los contenidos pedagógicos de la Reforma Educativa para cada uno de los 10 grados de la Educación Básica, en formato digital, con ayudas para maestros, alumnos y padres de familia; contiene además, un amplio portal cultural y una vasta biblioteca de autores nacionales. El segundo componente considera la capacitación de las 1.200 escuelas fiscales de la provincia, en el manejo de computadoras y de los programas específicos. El tercero considera la entrega de equipos informáticos a cada escuela, hasta alcanzar una cobertura de 1 computadora por cada 20 alumnos. Finalmente, se considera la interconexión de los equipos, para garantizar el monitoreo, control y soporte de los programas específicos.

Así mismo, a nivel educativo el GPP está validando un modelo de gestión educativa en Santo Domingo de los Colorados, ciudad que pese a ser la cuarta más poblada del país, no cuenta con los más elementales servicios educativos y sociales. El modelo contempla la interacción de los sectores de la comunidad con el GPP y las instituciones educativas de Quito interesadas en trasladar sus experiencias educativas, pedagógicas y administrativas al nuevo modelo.

En **Salud**, el GPP estructuró una propuesta de mejoramiento de los servicios de atención primaria y de desarrollo de un esquema de gestión institucional encaminado a lograr una adecuada coordinación interinstitucional que redunde en el mejoramiento de la cobertura y calidad de los servicios de salud. Se ha montado un sistema de atención primaria de salud fundamentado en la acción de unidades fijas y móviles. A nivel rural, el GPP es el principal oferente de servicios de salud, mientras que a nivel urbano se han logrado importantes coberturas.

En materia de **Seguridad Ciudadana**, el GPP estructuró un programa denominado Un Dólar Por Tu Dólar, con la finalidad de reducir los niveles de inseguridad imperante en la provincia, resultado de la crisis financiera del 1999 y de la entrada de delincuentes de los países vecinos. El programa contempla la entrega de vehículos, equipos de comunicación, y la estructuración de una banda de seguridad ciudadana que garantiza la intercomunicación entre personas, organizaciones e instituciones.

En el ámbito de **Producción y Competitividad**, el GPP se propone estructurar un esquema de fomento productivo que favorezca los emprendimientos y el desarrollo y consolidación de las empresas de todos los niveles. La Agenda de Producción y Competitividad de Pichincha se propone trabajar en cuatro niveles: Competitividad Rural, Competitividad Industrial, Comercialización y Financiamiento. En general, se plantea apoyar la construcción de territorios competitivos, en los cuales los emprendimientos económicos cuenten con condiciones favorables para su desenvolvimiento y consolidación. Se propone respaldar la identificación y desarrollo de clusters y cadenas agroproductivas, como una herramienta que permita incorporar mejoras en las cadenas productivas, financiar la incorporación de tecnologías de punta y de calificación de la mano de obra de cada sector.

Sobre la base de las competencias desarrolladas por el Gobierno de Pichincha y el desarrollo de nuevas organizaciones e instituciones (corporaciones y/o fundaciones) persigue, ahora sí, entrar en un agresivo proceso de transferencia de competencias, que alienten la consolidación de las propuestas consensuadas con la población y articuladas por el GPP.

1 TAREAS PENDIENTES:

Como parte del proceso de descentralización, impulsado por el Gobierno de la Provincia de Pichincha, quedan pendientes varios temas que es necesario impulsar para consolidar la propuesta.

1. Afianzamiento de las capacidades institucionales,
2. Solicitud de transferencia de competen-

cias en base a las propuestas y experiencias desarrolladas,

3. Consolidación de la descentralización administrativa y fiscal, y;

4. Construcción de un esquema de gestión distrital para la Provincia de Pichincha.

Uno de los mayores desafíos que debe abordar el proceso de descentralización, es el de la eliminación de la discrecionalidad existente, en la transferencia de recursos que por mandato de la Constitución y las Leyes, debe efectuar el Gobierno Central como parte de las transferencias establecidas en favor de los Gobiernos Provinciales y Locales.

El proceso de planificación y presupuestación participativa, resulta estéril si a la hora de ejecutar los planes, programas y proyectos, concertados con las comunidades, no cuentan con el financiamiento suficiente o con el flujo de recursos necesarios para su adecuada ejecución. Por tanto, los procesos de construcción de capacidades locales y de profundización de la democracia y la participación, sufren recurrentes procesos de avances y retrocesos dada la incapacidad institucional de sostener de manera autónoma los procesos que están en marcha.

Así mismo, el proceso de transferencia de recursos para los Gobiernos Locales (15%), se lo realiza sin beneficio de inventario, tanto la Ley de Régimen Municipal, como la Ley de Régimen Provincial, establecen un listado bastante extenso de todos los temas y ámbitos en los que los Gobiernos locales pueden desenvolver su actividad cotidiana, quedando esto como un esquema discrecional, de aplicación voluntarista dependiente de las propuestas e iniciativas de las autoridades de turno.

Es necesario avanzar hacia la consolidación de un esquema que formalice los ámbitos de acción de las instituciones en los territorios, definiendo competencias exclusivas y concurrentes, de tal manera que en cada ámbito, los ciudadanos y las instituciones, estén en capacidad de pedir cuentas a las autoridades y se pueda ejercer el derecho constitucional de revocatoria de mandato en caso de incumplimientos flagrantes.

La construcción de un esquema de gestión

distrital para la Provincia de Pichincha, es parte de las propuestas planteadas en la Asamblea de Pichincha; como forma de materializar la unidad en la diversidad, que permita fortalecer la gobernabilidad provincial.

La propuesta de distritación de la Provincia consiste en una nueva distribución político administrativa, para lo cual, se ha definido el establecimiento de cinco distritos:

1. Distrito Metropolitano de Quito.
2. Distrito Norte: Cayambe y Pedro Moncayo.

3. Distrito Sur: Rumiñahui y Mejía.
4. Distrito Noroccidental: San Miguel de los Bancos, Pedro Vicente Maldonado; y, Puerto Quito.
5. Distrito Occidental: Santo Domingo de Los Colorados y La Concordia.

La Constitución establece la viabilidad de la distritación (Art. 238), misma que facilita la construcción de un territorio con equidad social y económica, impulsado por un Gobierno Regional, que cree y trabaja por la construcción de ciudadanía, que ejerce una gestión transparente,

dinámica, participativa y solidaria y; que impulse constantemente la generación de entorno competitivo que garantice un futuro mejor para todos los pichinchanos.

NOTAS

(1) El centralismo tuvo su momento cúlpe durante las décadas del 60 y 70 (caracterizadas por el recrudescimiento de la Guerra Fría, la instauración de las dictaduras militares, la crisis del petróleo y la abundancia de petrodólares que indujo al endeudamiento en mayor escala).

(2) Artículo 226 de la Constitución Política del Estado.

(3) "... bien podemos aplicar el principio de subsidiariedad, consistente en aplicarle al Municipio la competencia de hacer todo aquello que pueda, de que sea capaz, y lo que no pueda hacer el Municipio habría que dárselo al nivel inmediatamente siguiente, a la provincia, y lo que no pueda ha-

cer la provincia dárselo al departamento y lo que éstos no sean capaces de hacer se transferirían a las regiones y por último a la Nación" PENAGOS, Gustavo. Descentralización Administrativa. Ediciones Librería del Profesional. Bogotá – Colombia. 1991.

(4) SRI, Página WEB, estadísticas de recaudación período Enero- Noviembre del 2003.

(5) Pro Forma presupuestaria Ministerio de Economía y Finanzas. Página WEB.

(6) DESCENTRALIZACIÓN: Pichincha Construye su Futuro.

