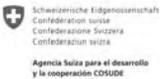


# **La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas**

Fernando Carrión M., compilador

# La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas



© De la presente edición:

**FLACSO, Sede Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito – Ecuador

Telf.: (593-2-) 323 8888

Fax: (593-2) 3237960

[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

**SENPLADES**

**Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo**

Juan León Mera 130 y Av. Patria, Ed. CFN, piso 11

Quito

Teléfono: 2503021

**Deutsche Gesellschaft für**

**Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH.**

**Cooperación Técnica Alemana**

Av. Amazonas N39-234 y Gaspar de Villarreal, Quito

Teléfonos: (593-2) 2435211

Fax: (593-2) 2435138

**COSUDE**

Av. NNUU E9-72 y Shyris, Quito

Teléfono: 2433236

**PDDL**

**Proyecto de Descentralización y Desarrollo Local**

Calle Paseo 3 de Noviembre 4-132 y Los Cipreses

Cuenca

Teléfono: 072 830793

Fax: 072 843482

**PRODESIMI**

**Programa de Gestión Participativa,  
descentralización y desarrollo**

Municipio de Ibarra (García Moreno y Bolívar)

Ibarra

Telefax (5936)2610480

[www.prodesimi.org](http://www.prodesimi.org)

**BTC**

Edificio Twin Towers, Torre Uno

Av. Republica de El Salvador N35-82

y Portugal, Piso 12, Quito

Teléfono: 02-2262560

<http://www.btctb.org/amlat/>

ISBN: 978-9978-67-135-1

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Crearimagen

Quito, Ecuador, 2007

1ª. edición: septiembre, 2007

# Índice

Presentación . . . . .	7
Prólogo	
La descentralización en el Ecuador: un tema de Estado . . . . .	9
<i>Fernando Carrión y Manuel Dammert Guardia</i>	
Introducción	
En búsqueda de salidas a la crisis ética, política y de pensamiento . . .	19
<i>Fander Falconi y Pabel Muñoz L.</i>	
I. Descentralización en América Latina: un desafío en ciernes	
Interrogatorio a la descentralización latinoamericana: 25 años después . . . . .	31
<i>Fernando Carrión</i>	
II. Procesos de descentralización en países próximos	
Descentralización y la Asamblea Constituyente en Bolivia . . . . .	59
<i>José Blanes</i>	
Perú la reforma pendiente: descentralización autonómica y desarrollo territorial . . . . .	89
<i>Manuel Dammert Ego-Aguirre</i>	
Chile duro: régimen de presidencia centralista reforzada por la dictadura derechista y administrada por la centroizquierda paternalista . . . . .	119
<i>Esteban Valenzuela Van Treek</i>	
Dilemas e incertidumbres de la descentralización en Colombia . . . . .	143
<i>Fabio Velásquez</i>	

### III. Punto de partida para la descentralización y las autonomías en el Ecuador: El balance

<b>Agotamiento de la descentralización y oportunidades de cambio en el Ecuador</b> .....	175
<i>Augusto Barrera</i>	

<b>Implosión nacional y explosión local: descentralización y autonomías en el Ecuador</b> .....	207
<i>Fernando Carrión M.</i>	

<b>Propuesta de políticas para la descentralización fiscal (CEPAL-CONAM-GTZ)</b> .....	225
<i>Ameli Torres</i>	

<b>Política, descentralización y autonomías en el Ecuador (1990-2007). Incentivos, debates y agendas pendientes</b> .....	263
<i>Edison Hurtado Arroba</i>	

<b>La frontera interior. Reflexiones sobre una relación conflictiva</b> .....	293
<i>Santiago Ortiz</i>	

<b>Visión prospectiva sobre la descentralización y autonomías en el Ecuador</b> .....	309
<i>Jakeline Jaramillo B.</i>	

### IV. Pluralidad de metas: Las propuestas

<b>Construcción del nivel intermedio de gobierno: Avances y desafíos</b> .....	325
<i>Gustavo Abdo</i>	

<b>El proyecto de ley orgánica del sistema autonómico. Una aproximación al buen gobierno</b> .....	341
<i>Joffre Campana Mora</i>	

<b>Autonomía regional</b> .....	373
<i>Fernando Carrión M.</i>	

<b>Lecciones que deja la descentralización en el Ecuador.</b> .....	387
<i>Diego Monsalve Vintimilla</i>	

# Presentación

La Sede Ecuador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y las instituciones abajo firmantes organizaron en diciembre de 2006, el seminario “Quince años de descentralización y autonomías en Ecuador”, cuyo objetivo central fue realizar un balance del recorrido de esta propuesta de reforma del Estado, y debatir sobre los derroteros previsibles hacia el futuro. La publicación que ahora ponemos a disposición, es producto de esas discusiones y debates.

Este libro aparece en un contexto decisivo en los procesos de descentralización de los países de la región andina, y sobre todo en Ecuador en donde próximamente se dará paso a la instalación de la asamblea constituyente, la cual tiene a su cargo marcar el rumbo y buscar salidas al entrapamiento histórico en el que nos encontramos. En este sentido, esta publicación busca ser un aporte y punto de referencia a los debates públicos sobre estos temas, en un contexto decisivo para la reformulación de la estructura del Estado y del gobierno en sus diferentes niveles. Para esto, incluye artículos de académicos y especialistas sobre el tema, así como también participan actores sociales y políticos que representan las distintas propuestas en juego respecto a la descentralización y autonomías en el Ecuador

Adrián Bonilla  
Director  
FLACSO - Ecuador

Fander Falconí  
Secretario Nacional  
de Planificación  
SENPLADES

Joerg Holla  
Director GTZ  
Ecuador

Fernando Terán Fiallos  
Coordinador General  
de PDDL

Eric van Weert  
Co-director Internacional  
PRODESIMI - BTC

# Prólogo

## La descentralización en el Ecuador: un tema de Estado

Fernando Carrión M\*

Manuel Dammert Guardia\*\*

En la década de los años noventa se desarrollaron las condiciones para el inicio del proceso de descentralización y autonomías en el Ecuador; allí están, por ejemplo: la creación del Banco del Estado para el fortalecimiento del régimen seccional autónomo, el desarrollo del programa de Desarrollo Municipal (PDM), las reformas legales que permitieron la creación del FODESEC para el financiamiento de gobiernos provinciales y municipales, entre otros, como elementos pensados desde el centro, pero sin afectar sus características.

También en 1993 -pero esta vez desde su ángulo inverso: el local- se aprobó la Ley del Distrito Metropolitano de Quito que descentraliza las competencias de planificación del transporte y del medio ambiente así como el manejo exclusivo del suelo urbano y, sobre todo, la posibilidad de la desconcentración intra municipal; lo cual en su conjunto reconoció, por primera vez, la existencia de un régimen espacial para la gobernabilidad de las ciudades con más de un millón de habitantes.

Posteriormente se redactan y aprueban las leyes del 15 por ciento -bajo la impronta de la descentralización fiscal- y de Descentralización y Participación Social que establece la modalidad de transferencia de competencias “uno a uno”. Esta línea de la descentralización queda consagrada con la Reforma a la Constitución de la República de 1998, donde se

---

\* Concejal del Distrito Metropolitano de Quito, Coordinador del Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO-Ecuador y editorialista Diario Hoy (fcarrion@flacso.org.ec)

\*\* Investigador de FLACSO-Ecuador.

define al Estado ecuatoriano como pluricultural y descentralizado; para lo cual se reconoce de la diversidad étnica con la creación de las circunscripciones territoriales indígenas, se establece la transferencia de recursos y competencias y se diseña un modelo de gestión estatal desconcentrado, entre otros.

A los quince años del inicio de este proceso se advierten algunos problemas y vacíos: la nueva Constitución no legisló, por ejemplo, sobre la construcción de un modelo de Estado descentralizado y tampoco sobre el espacio del gobierno intermedio y la división territorial del país; y cuando redactó las normas legales produjo un mecanismo de transferencia de recursos y competencias regresivo en lo económico y nada práctico en lo administrativo; pero también añadió un nivel más de gobierno con la creación de las juntas parroquiales rural que fortalecen la fragmentación territorial.

A ello debe sumarse que el Congreso Nacional no legisló las leyes secundarias que se requerían, evidenciando que no existía un acuerdo global sobre las competencias a nivel subnacional, ni claridad sobre la transferencia de recursos. Se nota una tendencia de superposición de funciones y la fragmentación en la organización política territorial.

Adicionalmente se debe sumar el hecho de que las políticas estatales han generado una mayor distancia con la sociedad civil, evidenciándose una ausencia de participación activa de los organismos sociales, culturales y económicos; actores llamados a jugar un rol importante en términos de movilización social, conocimiento de la problemática, generación de propuestas, asistencia técnica y formación de los recursos humanos tendientes a fortalecer los gobiernos subnacionales.

En vísperas de un nuevo cambio constitucional en donde se debaten nuevas iniciativas de reforma constitucional, hace falta una evaluación integral de los quince años del proceso de descentralización, evaluación que tome en cuenta el conjunto de las dimensiones del proceso y su aporte efectivo al desarrollo regional y nacional, así como elabore propuestas de reforma institucional y políticas públicas con la participación de los diversos actores del Estado, gobiernos locales, universidades y sociedad civil.

Por este motivo FLACSO, GTZ, PDDL, Cooperación Belga y CONAM (hoy SENPLADES) convocaron a un Seminario Nacional de

Evaluación para examinar de manera integral el proceso de descentralización y plantear orientaciones para la reforma política en estos campos. Este seminario siempre fue entendido como un paso dentro de varios que deberán desarrollarse en el marco de un proceso que aporte a la Asamblea Nacional Constituyente.

Por eso el siguiente paso que nos hemos propuesto ha sido el difundir los trabajos del evento, con la finalidad de ampliar el radio de debate y registrar los avances producidos en la temática. La presente publicación compila el conjunto de las ponencias presentadas en el contexto del seminario internacional “Quince años de descentralización y autonomías en Ecuador”, realizado en la ciudad de Quito para contribuir al diálogo político y académico.

Con este libro se busca aportar a los múltiples espacios de diálogo y discusión con la finalidad de encontrar una salida a este tema secular del país. Se debate al interior de los partidos y movimientos políticos, así como en lugares académicos, económicos, culturales y sociales del país. Pero sin duda, el foro central será la Asamblea Nacional Constituyente que en el próximo futuro se desarrollará en el país.

## Gobierno, Estado y Asamblea

Uno de los temas que mayor importancia y, por tanto, mayor debate tendrá en la Asamblea Constitucional que se instalará próximamente será –sin duda alguna– el de la descentralización y las autonomías; y lo será porque desgraciadamente la problemática local-regional se ha venido difiriendo y represando por la propia inercia de la política nacional. En unos casos los actores nacionales y en otros los locales-regionales la han reivindicado pero sin pasar de ello<sup>1</sup>.

---

1 El caso mayor de esta lógica ha estado dado por las respectivas consultas populares llevadas a cabo en cinco provincias, las cuales no han tenido ningún efecto real más que lograr hegemonías locales para ciertos caciques locales o introducir ciertas políticas económicas para beneficiar sectores económicos que re centralicen los recursos; como fue el caso de la crisis bancaria de 1999.

El proyecto que ha venido ejecutándose durante estos últimos 15 años tiene como anclaje institucional a los municipios (AME) y las provincias (CONCOPE) y se ha desarrollado sobre la base de la transferencia de importantes recursos económicos y también de algunas competencias bajo la modalidad “uno a uno”. Su expresión legal ha sido la Constitución de 1998 y las leyes del 15 por ciento y de descentralización y participación social, auspiciadas por el partido Social Cristiano. Los resultados no han sido los deseados, tan es así que se ha producido un fortalecimiento de las localidades más grandes, un vaciamiento del nivel intermedio de gobierno, una desestructuración del Estado nacional y un fraccionamiento importante del territorio nacional.

Como resultado del fracaso de este proyecto se abre paso a otra propuesta, nacida desde las mismas instituciones proponentes del anterior, amparadas en el axioma de “más de lo mismo”. El alcalde de Guayaquil, Jaime Nebot, en conjunto con otros alcaldes (Paco Moncayo de Quito, Auqui Tituaña de Cotacachi y prefectos de ciertas zonas beneficiadas del proceso anterior), formularon el proyecto denominado de “autonomías”, que fue presentado el 9 de octubre del año pasado al Presidente Palacio y luego, en acto simultáneo, al presidente del Congreso Nacional para su aprobación.

Sin embargo, este proyecto perdió piso cuando en noviembre de 2006 el economista Rafael Correa gana las elecciones nacionales. El debate de la descentralización y las autonomías se reposiciona en el país gracias a esta nueva coyuntura política, configurándose un nuevo escenario y, por lo tanto, una nueva visión. Desde esto momento se entra en una coyuntura que presagia buenas posibilidad, caracterizada -entre otros elementos- por la presencia de un actor hasta ahora inexistente en el proceso: el gobierno nacional y de la existencia de un foro proclive para su definición como es la Asamblea Nacional Constituyente. Este solo hecho produce un cambio de óptica: por primera vez hay la posibilidad de pensar que será posible diseñar una propuesta global de un modelo de Estado y no sólo el fortalecimiento de una de sus partes -por más importantes que sea, como ha sido la tónica hasta ahora- para satisfacer los intereses particulares de determinados territorios (locales, regionales) o de ciertos segmentos del Estado nacional (parroquias -CONEJUPARE-, cantones -AME-

o provincias –CONCOPE). Es, en definitiva, una oportunidad única que no debe desperdiciarse.

Pero también esta nueva condición da lugar a la posibilidad de pensar en una nueva estructuración del territorio –como basamento de la institucionalidad en formación- que no esté fundada en la división *ad infinitum* del espacio, como ha ocurrido hasta la presente fecha; sino –por el contrario- desde su antítesis: la unión. Esta situación permitirá tener mayor escala, mejor representación y autonomía eficaz.

De estas dos determinaciones señaladas surge un nuevo proyecto que logra ubicarse en el momento y que se caracteriza por: la constitución de un sólido gobierno intermedio de base regional que le de consistencia al Estado nacional. Esto es, rearmar el territorio nacional desde unidades superiores a las existentes para que el Estado en su conjunto pueda asumir la forma autonómica.

Es hora ya de dar salida a este problema histórico del país y de hacerlo de manera definitiva. Perder esta coyuntura podría ser doloroso para el país, en tanto esta demanda insatisfecha podría explotar. Pero también sería peligroso que la Asamblea simplemente racionalice lo existente.

## El contenido del libro

La lógica expositiva del libro se presenta respetando los criterios con los cuales se realizó el seminario. En este sentido, la primera sección contiene artículos sobre los procesos de descentralización en otros países de la región, buscando convertirse en lugares para contraponer la propia experiencia ecuatoriana y los posibles “aprendizajes” que pueden extraerse de estas. En este sentido, esta sección se abre con el artículo de Fernando Carrión, quien presenta el panorama general del surgimiento de los procesos de descentralización en América Latina, argumentando que pese a las particularidades de cada país es posible relacionar el desarrollo de los procesos de descentralización con el retorno a la democracia. De esta forma, a manera de interrogantes, plantea los 10 principales aspectos de la descentralización en nuestra región.

El siguiente artículo es sobre Bolivia de José Blanes, quien realiza un intento por sistematizar e identificar los principales ejes de debate y los actores que los representan, en el contexto actual de su país. Para esto, el autor plantea que el proceso de descentralización que se inició con la Ley de descentralización hace más de 12 años y que estuvo definido bajo criterios técnicos, ahora irrumpe en la esfera pública como un asunto político central en los debates que vienen desarrollándose en la Asamblea Constituyente; en donde, ni el gobierno ni la oposición poseen los escaños necesarios para convertirse en mayorías, lo cual ha producido un constante enfrentamiento donde la resolución no es evidente. Además, pone énfasis en los movimientos cívicos y sociales que plantean distintos modelos de descentralización y autonomías.

El artículo sobre Perú de Manuel Dammert Ego-Aguirre, nos presenta los elementos centrales de la historia de ese país que han posibilitado y condicionado las reformas descentralistas promovidas por los dos últimos gobiernos. En este sentido, el intento del gobierno de Toledo por crear “mega-regiones” fracasó no sólo por la actuación del gobierno en materia de popularidad, sino por la forma en que los “procedimientos que el modelo de transferencias usó para contribuir al fracaso del referendo regional”. Modelo de transferencias que se ha mantenido casi intacto en el gobierno de García, lo cual lleva a plantear al autor cinco puntos necesarios para salir del propio entrampamiento en el que se encuentra el proceso de descentralización; así como impulsar el desarrollo de opciones estrategias que permitan el desarrollo territorial descentralizado.

Dentro del contexto latinoamericano Chile suele ser puesto como ejemplo y modelo de institucionalización y “democracia”. Sin embargo, en materia de descentralización es uno de los países con uno de los mayores grados de centralización en la región. Para comprender esta situación, Valenzuela plantea la sugerente tesis de que en Chile existe una presicracia, con lo cual hace referencia a un modelo democrático restrictivo. Asimismo, el autor no sólo se limita a identificar a la dictadura de Pinochet y sus rezagos de ingeniería institucional como los causantes de esta situación, sino que extiende la crítica a los partidos de izquierda y al gobierno de la concertación.

Finalmente, Fabio Velásquez presenta el caso de Colombia, el cual – como señala- ha sido uno de los “procesos más radicales en su diseño y con mayor alcance en sus resultados”. En este sentido, el autor se remonta a los orígenes del proceso de descentralización para identificar como éste fue planteado como una respuesta a la crisis del sistema político expresada en la abstención electoral, conflictividad social, conflicto armado, entre otros. Sin embargo, luego de veinte años de iniciado el proceso los motivos políticos de esta reforma han pasado a un segundo plano, reemplazado por un discurso de corte técnico/administrativo supuestamente neutral. De esta manera, el autor pasa lista a los principales resultados de este proceso, así como a los elementos que lo amenazan. Balance que lleva al autor a plantear la necesidad de volver a pensar, la descentralización políticamente.

La segunda sección de este libro busca presentar un conjunto de miradas respecto al derrotero de la descentralización en el Ecuador. Miradas que se centran en distintas aristas del proceso, presentando en su conjunto un balance sobre los 15 años del proceso de descentralización ecuatoriano. De esta manera, el artículo de Augusto Barrera abre esta sección identificando los principales “momentos” del proceso de descentralización, definidos por su carácter errático. Este autor se centra, principalmente, en el tema de las competencias y la forma asimétrica en que se han planteado respondiendo a problemas estructurales y subordinadas a la voluntad de ciertas “autoridades” locales. A continuación, se presenta el artículo de Fernando Carrión que desde una mirada abierta del proceso plantea la hipótesis de que en el país “se está produciendo una implosión nacional por el deterioro creciente de las instituciones centrales y una explosión de lo local proveniente de los efectos perversos que el proyecto hegemónico de descentralización ha traído”.

El texto de Edison Hurtado parte de la pregunta sobre las razones y las formas en que se instaló (e instala) el “tema” de la descentralización en el sistema político ecuatoriano. A partir de esta pregunta, el autor parte de una caracterización del sistema político ecuatoriano, para luego identificar los distintos momentos y formas en los que aparece la descentralización como tema de agenda pública en el periodo que va del año 1990 hasta el 2007. De esta manera, el fracaso se explicaría – en las propias

palabras del autor- “tanto por la tendencia a acumular poder, a través de tener para sí el uso discrecional de recursos, por parte de los gobiernos centrales que han asumido el poder en condiciones frágiles e inestables en la última década, como en los pocos incentivos y la poca vocación de los gobiernos locales para asumir nuevas competencias y demandar un reparto orgánico – no discrecional – de recursos”. Y es frente a este contexto, que Hurtado visibiliza una serie de temas pendientes en la relación entre política y descentralización.

Sobre la situación fiscal, Amelí Torres presenta un resumen de un documento elaborado el año 2006 por el CONAM en donde se presentan los principales indicadores sobre gestión económica y administrativa del gobierno central y los gobiernos locales.

Por otro lado, Santiago Ortiz se centra en las formas de autogobierno indígena, señalando sus logros y desafíos, situándose en la problemática de la construcción de las fronteras étnicas, como espacio conflicto donde se ubica la propia constitución del proyecto indígena.

Finalmente, se presenta el artículo de Jakeline Jaramillo quien presenta una sistematización de las propuestas e interrogantes surgidas en el seminario.

Por último, la tercera sección presenta cuatro propuestas de descentralización y autonomías en las palabras de los propios actores que las representan; buscando presentar los distintos caminos “propuestos” para darle una salida al entrampamiento en el que se encuentra el proceso de descentralización ecuatoriano. Propuestas que deben ser discutidas, y para lo cual, este libro busca generar un aporte al debate y a las salidas a este tema central y crucial de la reforma del Estado. Allí están las propuestas que vienen de los Consejos Provinciales (CONCOPE) propuesta por Gustavo Abdo, su Secretario General, que busca fortalecer este segmento del estado bajo la forma de un gobierno intermedio. El proyecto de autonomías nacido en Guayaquil bajo el formato del alcalde Nebot -apoyado por Paco Moncayo Alcalde de Quito y Auki Tituaña, Alcalde de Cotacachi; entre otros- es desarrollado por el abogado Joffre Campaña. En tercer lugar, aparece la formulación de una salida regional expuesta por Fernando Carrión, donde queda clara la necesidad de ganar escala con la unión para redefinir la organización territorial -por sobre la clásica fragmentación y

minifundización-; generar un gobierno intermedio y definir un nuevo modelo de Estado para el país. Finalmente, se presenta una lectura al proceso de descentralización por parte de Diego Monsalve, en donde señalan las debilidades del proceso de descentralización y su entrampamiento entre los intereses locales, la falta de un proyecto país y el marco normativo como espacio para re-pensar salidas y caminos posibles.

Esperamos que con este trabajo puedan ampliarse los debates sobre uno de los temas claves de la Nueva Constitución que se avizora a partir de la Asamblea Nacional Constituyente próxima. Pero también que permita conocerse más el país a partir de estos trabajos hoy presentados.

No se puede dejar pasar por alto el agradecimiento a las instituciones que hicieron posible la realización de este proceso: SENPLADES (antes CONAM), la GTZ de Alemania, la Cooperación Belga, el PDDL y la Flacso; y tras de ellas a las personas que viabilizaron la concreción de este resultado: Fander Falconí, Alicia Torres, Jakeline Jaramillo, Marcela Paredes y Erik van Weert. A todos ellos muchas gracias.

# Introducción

## En búsqueda de salidas a la crisis ética, política y de pensamiento

Fander Falconí\*

Pabel Muñoz L.\*\*

En los últimos diez años, el Ecuador ha vivido un profundo proceso de crisis política y de des-institucionalización; lo cual ha develado, como nunca, el perverso entendimiento patrimonialista de la política, las prácticas corporativas y rentistas de los actores tradicionales, y la crisis de legitimidad y representatividad del sistema y los partidos políticos.

La agenda y las políticas implementadas desde 1992 provocaron un debilitamiento y una desestructuración del Estado y de sus capacidades de regulación sobre la vida social y económica del país. La debilidad institucional y la baja eficacia de las agencias estatales a la hora de coordinar a los agentes económicos alrededor de metas de desarrollo social, sustentable y equitativo, han dejado como secuela un país con pequeñas islas de modernidad y prosperidad e inmensos sectores poblacionales en situaciones de pobreza, exclusión y precariedad social. Una sociedad profundamente inequitativa y desigual es el resultado final de estas políticas.

Los procesos de reforma económica fueron acompañados por una lógica política que centró su atención en los problemas de gobernabilidad y buscó incorporar reformas constitucionales para fortalecer el presidencialismo y construir una institucionalidad afín a los procesos de privatización, desregulación y liberalización.

---

\* Secretario Nacional de Planificación SENPLADES.

\*\* Subsecretario de Reforma Democrática del Estado SENPLADES.

Luego de la primera manifestación seria de crisis política-institucional en 1997 (con la caída de Abdalá Bucaram), el gobierno interino de Fabián Alarcón convocó a una Asamblea Constituyente para diseñar una Carta Política que exprese la vocación económica neoliberal de esos años.

Previo a la Asamblea de 1997 existía un acumulado de debate social y político que encuentra sus orígenes en los siguientes aspectos: las demandas del movimiento indígena de 1990; la lectura de gobernabilidad e hiper-presidencialismo de los partidos políticos de centro derecha; y finalmente, en los planes modernizadores-privatizadores del gobierno de Durán Ballén. Esto permitió que exista una dinámica de movilización y debate que buscaba canalizarse en el seno de dicha Asamblea con un espíritu “refundacionista” del Estado.

Los debates de dicha Asamblea se agruparon en: reducción del Estado y privatizaciones; liberalización y desregulación; economía mixta y áreas estratégicas; descentralización; Estado plurinacional; derechos colectivos; equidad de género; derechos civiles y minorías.

El procesamiento y desenlace de este debate se deja ver en la nueva constitución de 1998, la misma que puede leerse en dos perspectivas:

- La parte dogmática muestra un carácter progresista. Se da paso a la declaración de un Estado social de derecho, pluricultural y multiétnico, se plantean avances en la definición del sistema democrático y se incorporan nuevos derechos económicos, sociales y culturales.
- La parte orgánica supone el diseño institucional de un Estado reducido en sus capacidades de regulación y planificación del desarrollo; el fortalecimiento del sistema presidencialista para terminar de aplicar la receta neoliberal; y una descentralización tan solo de principios. Estos elementos dejan intacto el tema de la representación política, no modifican sustancialmente las reglas de acceso y juego electoral, permiten la tutela partidista sobre los entes de control, y no buscan democratizar los partidos políticos.

En la lógica de quienes diseñaron las reformas que buscaban fortalecer el presidencialismo estaba la idea de que un ejecutivo fuerte y un bloque

mayoritario en el Congreso asegurarían un escenario de gobernabilidad, el mismo que sería la plataforma no sólo para el adecuado ejercicio del gobierno sino para alcanzar el desarrollo humano<sup>1</sup>.

Ya con la constitución hiper-presidencialista de 1998, el gobierno demócrata cristiano de Mahuad, y el gobierno populista del ex militar Gutiérrez fueron depuestos en el propio marco institucional diseñado por los líderes del centro derecha.

Las preguntas obvias que surgen de esta realidad apuntan a interpelar el diseño institucional del sistema político de 1998: ¿Acaso el sistema no debía ser más estable luego de establecido el entramado institucional de la nueva Constitución? ¿No debía mejorar el escenario de gobernabilidad en el país y asegurar la estabilidad del sistema?

Las respuestas, lejos de ser afirmativas, nos muestran que la crisis política y la des-institucionalización se agravaron al extremo. La crisis de representación de los partidos políticos empeoró y el sistema en su conjunto ha sido puesto en cuestionamiento por un conjunto de nuevos actores que han aparecido en el actual escenario buscando recuperar la ética y la política, y escapando de la crisis de pensamiento a partir de un discurso y una propuesta de cambio profundo y sustantivo para el país.

Al haber sido el centro de la preocupación de “esos” años y de “esa” visión política la gobernabilidad y su receta institucional, temas de profunda transformación fueron dejados de lado o se trabajaron de manera tímida, sin una apuesta por un cambio radical. El rol regulador del Estado en la economía fue satanizado y sepultado por una visión neoliberal que privilegió la liberalización y la desregulación; la planificación del desarrollo económico y social se reemplazó por una visión de modernización que la asimiló como sinónimo de privatización; y las propuestas de profunda descentralización se convirtieron en mecanismos discrecionales y voluntaristas que agravaron el pobre e hipertrofiado sistema de gestión pública.

---

1 Hacia finales de los años noventa la ecuación democracia, gobernabilidad y pobreza había sido trabajada y difundida por CORDES y se había convertido en un referente influyente en ciertos círculos académicos y políticos.

## **Descentralización, uno de los pilares de reforma democrática del Estado**

“La descentralización es un proceso político complejo, que está vinculado a los actores sociales y políticos propios de cada una de las coyunturas; es decir a la correlación de fuerzas y a la construcción de una hegemonía en un momento específico. Es más, todo proceso de descentralización se desarrolla sobre la base de varios proyectos que se impulsan de manera simultánea, al extremo de que se podría afirmar que no existe un proyecto único y definitivo sino una pluralidad de ellos”. Luego de esta pertinente afirmación, Fernando Carrión continúa y recalca que la descentralización, entonces, supone un proceso político de idas y vueltas que no puede predecirse cómo terminará sino que, por el contrario, permanece en constante re-definición.

Estos argumentos toman fuerza cuando constatamos, al igual que lo hace este texto, que en la América Latina de hoy existen países que viven un reflujó del proceso descentralizador, otros que redefinen posiciones, y algunos que recuperan cierta movilidad luego de una clara indefinición y letargo.

Señalar estos elementos, conceptuales y de contexto, es fundamental para pensar en los retos del proceso de descentralización en el país. Y es que al ser la descentralización un problema político y no técnico, nos enfrentamos a un conjunto de posibilidades generadas por un escenario político de cambios profundos y sustantivos, que vienen dándose no sólo en el Ecuador sino en buena parte de países de la región.

El escenario político ecuatoriano ha recuperado y ha posicionado nuevamente en la agenda de debate el problema de la reforma democrática del Estado y, dentro de éste, la descentralización, la desconcentración, el desarrollo territorial y las autonomías. Estos elementos forman parte de un proceso que debe ser entendido no como la eliminación de la centralidad del poder estatal, “sino como la distribución equitativa y democrática en su interior”, como de manera orientadora se la entiende en el presente libro.

En este sentido, si bien la descentralización debe producir un nuevo funcionamiento al interior de los distintos niveles de gobierno, al mismo

tiempo debe ser un proceso que, en vez de desarticular esos niveles, permita una nueva articulación con base en la integralidad del Estado y la totalidad de sus interrelaciones verticales y horizontales.

Proponer un nuevo modelo de descentralización, entonces, implica pensar en un Estado diferente, que profundice el sistema democrático desde un enfoque territorial y espacial (“democracia territorial”). Desde esta perspectiva, la descentralización es una cuestión que compete, no sólo ni exclusivamente a alcaldes y prefectos, sino a todas las partes que estructuran el Estado, y mucho más al gobierno central y sus representantes, a quienes, como lo reconoce Fernando Carrión, les corresponde gobernar la totalidad de las relaciones estatales, no para concentrarlas o privatizarlas sino para democratizarlas.

La importancia de lo local, de la “democracia territorial” y de la planificación física, es fundamental no sólo para definir ejes de desarrollo y desenvolver las potencialidades de territorios diversos y complementarios como los del Ecuador, sino también para construir ciudadanía desde la base, de la comunidad local, como espacio más cercano del sentido de pertenencia.

Sin embargo, la descentralización, la desconcentración y el desarrollo territorial son temas nacionales y no únicamente locales o regionales, pues se trata de la distribución equitativa del poder estatal hacia todos sus niveles territoriales y administrativos.

Lamentablemente, en los últimos años el debate de la descentralización y las autonomías sólo se ha concentrado en los mecanismos para fortalecer el ámbito de los gobiernos locales, que son una parte importante de la estructura estatal, pero no la única a ser tomada en cuenta. Al contrario, para no caer en la fragmentación y la atomización, es necesario pensar en el centro como espacio de integración social y territorial, para diseñar un Estado que tome en cuenta las necesidades y potencialidades de cada espacio geográfico, cada nivel de gobierno y todos los ámbitos públicos; pues, si no se comprende con claridad este aspecto, puede suceder que ese privilegio y predominio de lo local al momento de discutir el ordenamiento territorial y administrativo del país, permita que propuestas de, por ejemplo, privatización de los servicios públicos locales, aparezcan como “simples” y “puras” demandas de descentralización.

Con lo anterior en mente, podemos señalar que en la historia del Ecuador, como en la mayoría de países de América Latina, han existido diferentes períodos de centralización y descentralización. Éstos han respondido a la misma dinámica del desarrollo político, económico y social del país, incluso desde la fundación de la República en 1830.

Si bien hasta mediados del siglo XIX, la descentralización no fue vista como un instrumento con el cual se podía transferir potestades políticas, administrativas y financieras a los gobiernos seccionales, no es menos cierto que los procesos vinculados a la reforma del estado se han mantenido siempre presentes en nuestra vida política.

Es a partir de las últimas décadas donde el Estado reconoce que “su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada”<sup>2</sup>, y a su vez, mediante la descentralización administrativa del Estado se propende al desarrollo armónico de todo su territorio, al estímulo de las áreas deprimidas, la distribución de los recursos y servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales.

El concepto de descentralización en el Ecuador ha marcado distintos escenarios de debate académico, político-económico y público. En ese debate se ha analizado el rol y la pertinencia de cada nivel de gobierno, las necesidades de fortalecimiento y las capacidades operativas de gobiernos seccionales, las asignaciones de ingresos, gastos y transferencias, que, entre otros insumos, han provocado, al contrario de lo que debería esperarse, un posicionamiento de la descentralización más en el nivel técnico que en el político.

Ya en la práctica, la transferencia de competencias y el proceso en general, se ha visto limitado por un modelo de negociación “uno a uno”, que tiene un carácter “optativo” para gobiernos seccionales autónomos y “obligatorio” para el Gobierno Central en el traspaso de responsabilidades y recursos<sup>3</sup>. Si a lo anterior se añade que la actual división político-administrativa muestra fraccionamiento en el nivel intermedio y heterogeneidad

---

2 Artículo 1. Constitución Política de la República del Ecuador.

3 Dentro de los cuerpos legales que constituyen el marco legal de la descentralización se pueden mencionar los siguientes: Constitución Política de la República del Ecuador, Ley de Modernización del Estado, Ley de Descentralización y Participación Ciudadana, Ley del 15%

demográfica en el nivel local, que existe una duplicidad de funciones en un mismo nivel de gobierno, y que faltan mecanismos claros para la transferencia de recursos fiscales; vemos que el país tiene todavía un largo camino que recorrer para cumplir con los principios de la descentralización, a saber, autonomía, progresividad, eficiencia, agilidad, coparticipación en la gestión pública y solidaridad social. También, la planificación debe ser fundamento y elemento estructurante de la descentralización, así como esta última debe ser base de un Sistema Nacional de Planificación.

A pesar de lo anterior, se debe reconocer que en el Ecuador se han realizado esfuerzos por avanzar en el proceso, tales como la suscripción de convenios para la transferencia de competencias (vialidad, ambiente, agricultura y turismo), concertación de matrices de roles entre niveles de gobierno, negociaciones sectoriales entre actores, y atención de varias solicitudes individuales para asumir competencias sectoriales, entre otros.

El agotamiento de este modelo, y el divorcio entre los ámbitos político, administrativo y fiscal de la descentralización, han limitado una verdadera y efectiva descentralización y desconcentración. Por esta razón, en los últimos años han emergido propuestas autonómicas o de 'provincialización', que también forman parte de la agenda política de los gobernantes y que hoy, más que en ninguna otra época, deben ser canalizadas de la mejor manera hacia una reforma integral y democrática del Estado ecuatoriano a través de la Asamblea Nacional Constituyente que se encuentra en marcha, dado el apabullante respaldo popular que ha generado.

Así, la descentralización se plantea en el país como un reto integral y multidimensional que desafía la estructura y práctica de la gestión pública, la misma que debe propender a una división político-administrativa que se corresponda con las diferencias y potencialidades geográficas, la búsqueda de economías de escala, una adecuada correspondencia fiscal, pero sobre todo, una verdadera respuesta a las necesidades de la población, en donde todos y cada uno de los ecuatorianos y ecuatorianas seamos agentes activos del proceso.

---

y demás leyes que asignan recursos a gobiernos seccionales, Ley de Régimen Municipal, Ley de Régimen Provincial, Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, entre otras.

## Elementos adicionales de una reforma integral y democrática del Estado

Para enfrentar el agotamiento del modelo de Estado centralista, generador de concentración, inequidades y crisis políticas; el distanciamiento entre los ciudadanos y el sistema político; las constantes amenazas de reorganización fragmentada, caótica y coyuntural del Estado; la crisis de representación política; y la falta de democracia, transparencia y participación, se necesita una reforma integral y democrática del actual modelo estatal.

Una reforma de tal tipo debe considerar entre sus componentes y sus interrelaciones, al menos los siguientes temas: el ordenamiento y el desarrollo territorial, la definición de una nueva división política-administrativa, una matriz de competencias que establezca con claridad que hace cada quién en el territorio y en los distintos niveles de gobierno, el funcionamiento de un Sistema Nacional de Planificación, un conjunto de reformas que apunten la descentralización fiscal y un nuevo manejo de la economía y la finanzas nacionales, una indispensable relación con la reforma y la representación política, y un amplio número de dispositivos y herramientas que viabilicen la participación ciudadana.

Desde la posibilidad de debatir sobre una eventual regionalización del país (vía agregación de provincias existentes) hasta la eliminación del conjunto de preasignaciones y leyes especiales que estrangulan el presupuesto nacional e impiden la planificación, pasando por la discusión sobre las ventajas y los límites de un régimen semi-presidencial; la reforma del estado no puede mirarse de manera fragmentaria y parcial.

La recuperación de las capacidades estatales de regulación económica, de redistribución de la riqueza social y territorial y de planificación, además del aumento de su eficacia institucional, en el marco de lógicas modernas de gestión pública, deben colocarse en el centro de cualquier agenda democrática de transformación social y económica del país.

Es así que, el tema del modelo descentralizado de gestión estatal se ha colocado como uno de los principales problemas que la Asamblea Nacional Constituyente deberá encarar en los próximos meses. La formulación de un Sistema Nacional de Planificación y la elaboración de una

Propuesta de Reforma Democrática del Estado han sido asumidas por la SENPLADES, al ser la instancia estatal idónea para articular los niveles sectoriales y seccionales, nacionales y locales, particulares y públicos.

Es así que, en clara relación con el trabajo descrito y la necesidad de cambios profundos para el país, el texto que a continuación se presenta, pretende ser un insumo técnico y reflexivo para el debate y un aporte para la discusión de un nuevo modelo de Estado; y por lo tanto, para la recuperación de un sentido profundo y democrático del proceso de descentralización en el Ecuador.

I.  
Descentralización en América  
Latina: un desafío en ciernes

# Interrogatorio a la descentralización latinoamericana: 25 años después

Fernando Carrión M.\*

## Introducción

En América Latina el proceso de descentralización se inició con el quiebre de aguas que significó el retorno a la democracia, producido a fines de la década de los años setenta y principios de los años ochenta. Esto significa que su existencia tiene no menos de veinticinco años, pero también quiere decir que nació de la mano de la redemocratización y que, por lo tanto, éste debería ser su signo.

Sin embargo, la descentralización también fue contemporánea de dos procesos simultáneos de reforma del Estado, el uno de carácter político, que impulsó la llamada gobernabilidad a través del fortalecimiento del presidencialismo y, por lo tanto, de una importante re centralización. Y en términos económicos, se impusieron los ajustes, aperturas y privatizaciones que introdujeron las determinaciones internacionales en las redefiniciones de autonomía<sup>1</sup> y soberanía<sup>2</sup>; así como con el desarrollo de la privatización.

---

\* Concejal del Distrito Metropolitano de Quito, Coordinador del Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO-Ecuador y editorialista Diario Hoy (fcarrion@flacso.org.ec).

1 Desde este momento queda claro que el concepto de autonomía es una definición de la subordinación que opera al interior de una relación específica.

2 Con los procesos de integración supranacional que se viven, empiezan a operar formas de soberanías compartidas donde se resigna parcialmente en beneficio de una superior.

Con ello la descentralización quedó subsumida y atrapada en la contradicción de dos corrientes hegemónicas: por un lado, la de las ópticas neoliberales; y por otro, la de los vientos democratizadores de la región. Esta tensión hizo que su concreción se aleje en el tiempo, no sólo por lo difícil de enrumbarla, sino también por el descrédito en que cayó por esta manipulación. Por eso la privatización (descentramiento) de puertos, servicios, educación, etc. ha sido recubierta bajo el halo descentralista.

En este largo caminar quedan muchas interrogantes sobre los resultados obtenidos por la descentralización, empezando por los objetivos que se propugnaban y los logros obtenidos. De allí que se vea necesario preguntar, entre otras cosas, por ejemplo: ¿Hoy la democracia es más sólida en el continente de lo que fue hace 25 años? ¿El desarrollo económico es mayor y más difundido a lo largo y ancho del territorio de lo que era antes? ¿Ha mejorado la calidad de vida del conjunto de la población en estos últimos años?

Por eso, más que describir algún caso emblemático o interesante de descentralización, se hace necesario reflexionar sobre el conjunto del proceso seguido a lo largo de estos últimos veinticinco años en América Latina. Para llevar a cabo este análisis se ha creído pertinente organizarlo con diez preguntas consideradas relevantes, porque permiten debatir de manera abierta la temática y, además, encontrar respuestas adecuadas a los problemas regionales.

Este decálogo de interrogantes no tiene ningún orden secuencial en la lógica de exposición, aunque de hecho algunas de las preguntas y sus respectivas respuestas estén –evidentemente– relacionadas entre sí. Se trata de preguntas que se formulan una tras otra y que no se agotan en sí mismas.

### ¿Qué se entiende por descentralización?

Esta primera pregunta es de carácter conceptual y es importante formularla, sobre todo, para entender que hay distintas ópticas y que no existe un pensamiento único sobre la misma.

Se debe partir señalando que la descentralización es un proceso complejo tendiente a distribuir la centralidad (el poder) en el marco de la bús-

queda del equilibrio democrático entre los poderes (la centralidad) existentes al interior del Estado, con la finalidad de profundizar la democracia, potenciar el desarrollo y mejorar la calidad de vida de la población.

Una definición de estas características conduce a entender la descentralización como un medio y no como un fin; esto es, que no se agota en si misma. Pero también a comprender que la descentralización no busca acabar o eliminar la centralidad estatal; es decir, del poder que tiene el Estado, sino de distribuirlo equitativa y democráticamente en su interior para, en ese proceso, redefinir las relaciones entre el Estado y la sociedad<sup>3</sup>.

En este sentido el centro -como el poder- es una relación que se la entiende exclusivamente en su interior. Si el centro es una relación y no un atributo, habría que concebirlo en el marco de su contenedor (el Estado) y de sus instituciones (puntos) en equilibrio (equidistancia)<sup>4</sup>. Por eso la distribución del centro tiene que darse al interior de la relación que le da sentido que, para el caso que nos ocupa, es el Estado y sus instituciones.

Cuando se distribuye la centralidad por fuera del Estado, mediante la transferencia de competencias y recursos hacia el mercado, lo que existe es descentramiento o privatización, y no descentralización. En este caso se pierde la centralidad de lo público, de lo estatal y de lo político; que, siguiendo el ejemplo de la geometría, lo que ocurre es que el círculo como una superficie compuesta de puntos -en el cual está inscrito el centro- desaparece y la circunferencia -donde se expresa la equidistancia interinstitucional- pierde el equilibrio y se desdibuja (se descentra, es decir pierde centralidad, y no se descentraliza). De allí que la descentralización tenga que ver con el todo y no con una de sus partes.

También se desprende que su propuesta no puede dirigirse, por un lado, por fuera del Estado porque es el contenedor de la relación y, por otro, tampoco puede privilegiar a uno de los órganos del Estado (un punto), por más importante e ideal que sea para el proceso. De allí que la privatización no sea descentralización, tampoco que el Municipio o los

---

3 De allí que, por ejemplo, la descentralización de la educación signifique la descentralización de sus actores principales: los maestros.

4 Según los postulados, por ejemplo, de la geometría euclidiana el centro se define como el punto que se encuentra inscrito en el círculo, pero con la particularidad única de la equidistancia con todos los puntos de la circunferencia.

gobiernos locales sean las instituciones principales y, mucho menos, las únicas destinatarias de la descentralización<sup>5</sup>.

De la distribución y búsqueda de los equilibrios del poder se desprenden dos formas fundamentales de descentralización. La una, es la denominada *descentralización horizontal*, que es la modalidad con la que se constituye el Estado moderno, fundamentada en la clásica separación de poderes entre los poderes (centralidades) ejecutivos, legislativos y judiciales. Esta propuesta busca el equilibrio democrático del peso omnímodo que ejerce el príncipe en el ejercicio de su poder, a través de los contrapesos que debe ejercer institucionalmente el soberano, mediante las instituciones creadas para el efecto.

Y, una segunda forma de descentralización, en este caso entendida como *descentralización vertical*, es aquella que distribuye el poder o la centralidad entre los distintos niveles en los que está organizado el Estado para construir los equilibrios en términos territoriales y en las distintas instancias subnacionales en las que está estructurado.

En otras palabras: existe una descentralización horizontal que se produce al interior de cada uno de los niveles del Estado (nacional, provincial o cantonal), y una descentralización vertical que se desarrolla en los distintos niveles subnacionales en que se organiza el Estado y que hace referencia a lo que se ha dado en llamar, la democracia territorial.

De la relación de estas dos formas de descentralización -horizontal y vertical- surge una pregunta que bien vale plantearla. Si la descentralización debe corresponder a la totalidad de la relación ¿Cómo explicar que en muchos de los países de la región donde se han producido reformas constitucionales dirigidas al fortalecimiento del presidencialismo se pueda afirmar que exista un proceso de descentralización?

La descentralización para ser tal debe ser integral; esto es, es horizontal y vertical<sup>6</sup>. Por eso, con el fortalecimiento del presidencialismo y con

---

5 Justamente uno de los problemas que han atravesado algunos de los países de América Latina es el referente al privilegio que se le ha asignado a lo local y dentro de este escenario al Municipio, en detrimento de las instancias intermedias y nacionales. Por eso, lo que ha existido como política predominante de descentralización es la vía municipalista, con lo cual se han generado procesos altamente asimétricos y, también, complejo de diferenciación.

6 Pero también para ser integral tiene que incorporar las dimensiones culturales, políticas, económicas y tecnológicas. En este caso, por ejemplo, por que no pensar en incorporar como regio-

la concomitante transferencia de recursos y competencias hacia los niveles subnacionales lo que se observa, en el mejor de los casos, es una descentralización asimétrica que puede conducir, incluso, a una mayor centralización, encubierta bajo el velo descentralista. Es decir, una asimetría que recentraliza.

En muchos de los países de América Latina, los distintos órganos legislativos han disminuido sus atribuciones frente al fortalecimiento de los ejecutivos y han visto erosionar su legitimidad frente a la población, con lo cual han perdido poder y, por tanto, centralidad. Esto que ocurre en el nivel nacional también acontece en los otros segmentos del Estado. Actualmente, esta tendencia hacia el fortalecimiento de los ejecutivos nacionales, por la vía presidencialista, es fácilmente perceptible a nivel de los gobiernos intermedios (sean de las regiones, provincias o departamentos) y locales (municipios). El peso que ha adquirido, por ejemplo, el alcalde sobre los concejos municipales o el gobernador sobre las asambleas departamentales son altamente significativos.

Esta situación se ha convertido en una tendencia generalizada en la región y se configura a través de dos vías: una primera, desde los ámbitos nacionales, con las sucesivas propuestas de reforma constitucional, con los procesos de modernización del Estado y con el deterioro de las prácticas parlamentarias, todas ellas enmarcadas en las críticas hacia lo estatal, lo público y lo político<sup>7</sup>.

Y, una segunda, que se desarrolla en los niveles subnacionales, acorde a los procesos tendenciales señalados, que proviene, entre otros, de la formación de *empresas, corporaciones o fundaciones municipales* que buscan la eficiencia en la provisión de los servicios y el desarrollo de los procesos de privatización. A ellas también se suman los diseños de los *planes estratégicos* y los *presupuestos participativos* que se vienen desarrollando profusamente en nuestras localidades de América Latina, bajo los linea-

---

nes o localidades virtuales a los espacios constituidas a partir de los procesos migratorios, que van conformando lo que Beck (1998) señala como “comunidades simbólicas” configuradas en “espacios sociales transnacionales”. Al respecto ver la propuesta de Carrión (2006a) para conformar la provincia 23 en Ecuador, gracias a la formación del ciberespacio y al tiempo real.

7 De aquí surgen dos importantes constataciones: el presidencialismo y las privatizaciones han sido, probablemente, las dos grandes vías de contra reforma del Estado que hemos vivido estas últimas décadas en América Latina y las dos han estado, a su vez, vinculadas a la descentralización.

mientos de buscar racionalización en las acciones y participación en las decisiones.

Sin embargo, este conjunto de iniciativas terminan por expropiar las funciones asignadas a los concejos municipales en beneficio de las juntas directivas de las empresas o de las respectivas asambleas de los planes, con lo cual construyen nuevas formas de representación -básicamente corporativas- que suplantán a las de origen político o territorial. En otras palabras, las empresas municipales, los planes estratégicos y los presupuestos participativos terminan por corporativizar la representación, por crear nuevas instituciones por fuera de las instancias políticas de representación, como son los concejos municipales o las asambleas departamentales, y por centralizar en los ejecutivos los poderes reales.

**¿Descentralización es sinónimo de localización?**

**¿La descentralización es un tema local, nacional o supra nacional?**

Si la descentralización busca el equilibrio democrático del poder —es decir, de la centralidad- al interior de la totalidad del estado ¿la descentralización es sinónimo de localización? O si se formula la pregunta de otra manera ¿La descentralización es un tema local, nacional o supranacional? Si la respuesta se enmarca en la lógica de nuestra reflexión; esto es, que la descentralización es una relación que busca el equilibrio de poderes (centralidades), podremos convenir que la integralidad hace necesaria el trato del conjunto de la relación que la define; por eso, la descentralización es menos competencia de los alcaldes y, probablemente, mucho más de los presidentes de la república, a los cuales les corresponde gobernar la totalidad de la relación; lo cual les convierte en uno de los actores medulares de cualquier propuesta de descentralización.

Para responder este conjunto de preguntas hay la necesidad de, por lo menos, dos entradas metodológicas: una primera, de carácter teórico y una segunda, de contenido histórico.

Respecto de la entrada teórica, hay que entender, como se ha señalado, que el concepto centro es una relación que está subsumida en la definición de la descentralización y, por tanto, tiene que ver con el todo y no

con las partes del Estado. O, lo que es lo mismo, que las partes (sean lo local, lo provincial o departamental) sólo tienen sentido en la medida en que se discuta el conjunto de la relación interinstitucional (el sistema): local, departamental, nacional, supranacional.

De allí nace la condición imprescindible por definir el conjunto de la estructura del Estado y no sólo la del municipio, porque proponer la descentralización implica plantear un nuevo modelo de Estado, que debe contenerlo y definirlo. Por eso, si no existe una propuesta general de transición de un Estado centralizado (sea unitario o federal) a otro descentralizado, no tendrá sentido, por ejemplo, el fortalecimiento local, porque terminará siendo una condición aislada que no encuentra perspectivas de desarrollo o se convertirá en un “caso exitoso”. En suma, como es cuestión del cambio del conjunto de la estructura del Estado y no de una de sus partes –por más importante que sea– se trata de un tema nacional y no local, porque es un tema de distribución del centro hacia los distintos niveles territoriales subnacionales, de manera equitativa y democrática. Esto supone que debe ser asumido por los poderes nacionales, intermedios y locales de manera conjunta.

Desde la perspectiva histórica de la descentralización, porque se trata de un proceso histórico se deben plantear las condiciones con las que se llega al momento actual; las cuales están fuertemente condicionadas por las características del proceso de globalización, que conduce a la afirmación de que los estados nacionales son demasiado grandes para la diversidad local y muy pequeños para la globalización<sup>8</sup>.

Esta afirmación lleva a definir dos elementos de la descentralización actual: por un lado, el carácter supra nacional que asume, bajo la lógica global/local, donde la integración (social y territorial) se convierte en uno de sus componentes centrales, por que lo global no es externo a lo local si no su parte constitutiva, así como lo local es una determinación de existencia estratégica de lo global. Y, por otro, ahora la democracia no se sus-

---

8 “Podría decirse que los estados nacionales son demasiado pequeños para controlar y dirigir los flujos globales de poder, riqueza y tecnología del nuevo sistema, y demasiado grandes para representar la pluralidad de intereses sociales e identidades culturales de la sociedad, perdiendo por tanto legitimidad a la vez como instituciones representativas y como organizaciones eficientes” (Borja y Castells 1998: 200).

tenta en el viejo principio liberal de la igualdad ante la ley, si no en el necesario respeto a la diversidad -como cualidad equilibradora de lo diverso (género, etnia, ambiente)- en la búsqueda de la equidad y no de la igualdad.

Esto significa que no hay descentralización sin equidad y sin integración social y territorial, construida a través de los sucesivos niveles: local, nacional e internacional o supranacional. De esta manera, la descentralización y la integración son dos caras de la misma moneda; lo cual confirma el hecho de que se camina con más fuerza en aquellos lugares donde se han articulado los órganos supranacionales con los locales, como es el caso de la Unión Europea. De allí se desprende que si no se construyen importantes órganos supranacionales tampoco se construirán órganos subnacionales fuertes, porque no existirán escenarios a los cuales articularse. Esto supone la existencia de una centralidad nacional y de unas localidades fuertes y articuladas; porque mientras más descentralizado es el Estado es más necesario fortalecer las funciones centrales de la integración.

Y, por otro lado, que lo nacional y lo local no deben ser vistos como pares distantes y contradictorios sino, por el contrario, como partes de una misma realidad en la que el uno es complemento del otro. El caso ecuatoriano es muy aleccionador al respecto, porque el fortalecimiento de lo local ha sido concebido en contraposición al debilitamiento de lo nacional, lo cual ha conducido a una atrofia que se expresa en la implosión de lo nacional y la explosión de lo local (Carrión 2006b). Pero también es importante la centralidad nacional no sólo para articular las centralidades intra nacionales, sino también para que opere como filtro de la globalización.

Si lo local existe en lo global es porque lo global no es algo externo a lo local, sino su elemento constitutivo. Lo local existe en lo global y lo global existe en lo local gracias a los lugares estratégicos a partir de los cuales se proyecta. Lo local no existe por sí mismo, existe en la relación con el proceso de globalización porque éste le da la condición de existencia. De allí que el concepto acuñado por Robertson (1992) del neologismo *glocal* sea una realidad. Esto significa que la descentralización no es un tema sólo local ni tampoco nacional sino supranacional.

## ¿Cuál es el origen de la descentralización en América Latina?

La descentralización es un proceso que renace en América Latina a fines de la década de los años setenta y principios de los años ochenta, gracias al proceso de redemocratización y al impulso que se vive en el contexto de la globalización; y lo hace sobre la base de una trilogía: desde los ejecutivos nacionales, con la transferencia de los servicios y hacia un destino municipal. Si ese es el contexto general de la descentralización, el origen se concreta a partir de dos caminos principales: las demandas nacidas desde las regiones y el impulso desarrollado desde los gobiernos nacionales.

Desde las regiones nace bajo dos formas de demandas por descentralización, según la condición social y económica de las mismas: esto es, desde las regiones ricas o desde las pobres. Así tenemos las demandas de las regiones como Santa Cruz (Bolivia) o Guayaquil (Ecuador), que reivindican la descentralización como mecanismo para integrarse hacia ámbitos supranacionales, como el MERCOSUR o la cuenca del Pacífico, respectivamente. Estas son regiones ricas para las cuales la capital de la República y el propio Estado nacional les significan un freno para su desarrollo, porque les impide integrarse a mercados más grandes, modernos y dinámicos.

Las propuestas son similares y están enmarcadas bajo una lógica general contraria al Estado central o, al menos, vinculada a la necesidad de reducir su peso bajo dos formas dominantes: por un lado, la privatización o descentramiento, que no es otra cosa que el traslado de la centralidad estatal hacia el mercado y, por otro, la autonomía, como expresión de la necesidad de acumulación local de recursos.

Sin duda son demandas legítimas que deben ser procesadas, porque cuando los Estados nacionales frenan el desarrollo de las regiones también se frenan así mismos. Por eso hay que encontrar una fórmula que permita, a través de una política de descentralización, que las regiones ricas se conviertan en los motores solidarios que arrastran tras de sí a las regiones pobres. Esto es, utilizando la metáfora del ferrocarril, que estas regiones se conviertan en las locomotoras que jalen a los vagones (cada vagón sería una región pobre). La solidaridad inter regional no debe ser entendida, exclusivamente, desde la perspectiva de la redistribución de los recursos

económicos, de las más ricas a las más pobres, sino de la articulación de los respectivos flujos productivos y comerciales.

Y la segunda, que proviene de la demanda de las regiones pobres como pueden ser las circunscripciones territoriales indígenas de Ecuador (CTI) o las organizaciones territoriales de base en Bolivia (OTB). Estas demandas, paradójicamente y a diferencia de las anteriores, reivindican una descentralización diametralmente contraria a la de las regiones ricas: mientras las regiones ricas demandan la ausencia del Estado (privatización y autonomías) las regiones pobres reivindican la presencia del Estado, sea bajo la dotación de Estado a las naciones que no la tienen (caso pueblos indígenas)<sup>9</sup>, la construcción de una mayor representación política o el impulso a las políticas públicas, entre otras.

Este conjunto de demandas por la presencia del Estado se concreta, por ejemplo, a través del incremento del número de municipios<sup>10</sup>, que conduce a un significativo proceso de *minifundización municipal*, a un fraccionamiento del territorio y a una segmentación de la sociedad. Por esta vía se consigue la presencia estatal y se eligen autoridades locales, pero esas municipalidades y autoridades no tienen un aparato institucional capaz de enfrentar los grandes problemas de la sociedad local (escala, tradición, etc.), con lo cual el proceso de descentralización se deslegitima, las autoridades recurren al clientelismo y al caudillismo llevando a una descentralización del conflicto pero no a su procesamiento.

A las dos vías de reivindicación de la descentralización desde las regiones, se suman dos propuestas provenientes desde el Estado. La primera - la hegemónica- que se inscribe en la lógica del ajuste estructural, la apertura, la modernización y el fortalecimiento del presidencialismo como

---

9 En América Latina no se han logrado construir sociedades regionales fuertes con identidades ancladas en cada uno de sus territorios. Por esta razón los únicos que podrían seguir la vía "española" de dotar de aparato estatal a sus naciones son los pueblos y nacionalidades indígenas.

10 En el año 1979, el Ecuador tenía 114 municipios y hoy veinte y seis años después son 219 municipios. La mitad de los municipios en el Ecuador son jóvenes porque tienen menos de 25 años, es decir, no tienen un desarrollo institucional importante y tampoco tienen sociedades locales consolidadas. Y la mayoría de estos municipios (78%) son pequeños y, por lo tanto, ilegales, porque la Ley de Régimen Municipal establece el requisito mínimo de 50.000 habitantes y 10.000 concentrados en la Cabecera Cantonal.

mecanismos para mejorar la llamada gobernabilidad<sup>11</sup>. En este caso hay un peso gravitante de los organismos internacionales de cooperación técnica y de crédito. Los pilares de la propuesta se asientan en la privatización y en la descentralización fiscal, con lo cual se busca, primordialmente, equilibrar los presupuestos de los Estados nacionales. Con la privatización del Estado se pretende introducir la noción de eficiencia en la gestión pública, que no es otra cosa que la eliminación de los subsidios, mediante la transferencia de las competencias hacia el mercado (descentramiento), con lo cual el Estado se desentiende de ciertas obligaciones económicas y se logra segmentar la ciudadanía por mercados. Como contrapartida, se impulsan políticas de des-regularización con la finalidad de atraer la inversión extranjera.

La descentralización fiscal, en última instancia, busca que los gobiernos subnacionales financien sus competencias mediante la mejora de la recaudación de los recursos propios, de tal manera que no recurran a los recursos de transferencia<sup>12</sup>. Las figuras predominantes son el combate a la llamada “pereza fiscal” y la transferencia de recursos nacionales pre-asignados para fines específicos, como pueden ser para determinadas competencias y territorios y la restricción en el uso del gasto corriente. En algunos casos va acompañado de tímidos procesos de desconcentración de las políticas sociales, cuando es sabido que ellas quedan atrapadas en las políticas macroeconómicas.

Y, adicionalmente, existe una propuesta que combina las dos señaladas, que se expresa en la transferencia de competencias desde el nivel nacional hacia los subnacionales para que en el contexto local se privaticen los servicios de educación y salud. En esto son reveladoras las experiencias del gobierno dictatorial de Augusto Pinochet, así como también la de Nicaragua en el campo de la educación.

---

11 “En la mayoría de los países de América Latina, la descentralización surgió en la década de los años ochenta, como consecuencia de las medidas de ajuste estructural a las que debieron someter las economías nacionales después de la crisis del endeudamiento externo y del agotamiento del modelo de Estado desarrollista” (Velásquez 2003: 127).

12 Este fue el caso de la misión BIRD-Weisner que estudió las finanzas públicas de 1980 en Colombia.

La otra propuesta, nace en el Estado y viene de la necesidad política de buscar mayor legitimidad a lo largo de los territorios nacionales, así como mayor eficiencia-eficacia en las políticas públicas, con la finalidad de difundir la democracia y procurar el desarrollo. Es una propuesta política y económica que pretende re-estructurar la relación sociedad-Estado, mediante la distribución del poder desde una perspectiva descentralizada.

En términos políticos, esta propuesta busca una reforma del Estado en la perspectiva de que la descentralización procese el conflicto y legitime a las instituciones públicas. Los casos de Colombia y Bolivia son los más llamativos y se inscriben en esta lógica. En Colombia, desde la década de los años setenta hasta mediados de los años ochenta se produjeron no menos de 300 paros cívicos destinados a reivindicar la prestación de los servicios básicos de la población; y también a la profundización del conflicto militar en los territorios más distantes de la capital. En Bolivia, desde los años cincuenta han sido los movimientos cívicos regionales los que la reivindican de manera decisiva y lo hacen de forma conjunta con los partidos políticos y la Central Obrera de Bolivia.

Si bien estos procesos de descentralización tuvieron resultados iniciales interesantes, con el paso del tiempo se llegó a un círculo vicioso: las autoridades subnacionales electas terminaron por deslegitimarse debido a la baja capacidad institucional en términos de las competencias y los pocos recursos económicos para llevarlas a cabo. El caso boliviano es emblemático: los organismos internacionales de cooperación y financiamiento lo convirtieron en el modelo de exportación. Sin embargo, el proyecto no fue suficiente para Bolivia y hoy se encuentra en una encrucijada porque las regiones ricas de la “media luna” reclaman una propuesta autónoma y porque desde el ejecutivo nacional se encarna otra opción distinta donde uno y otro redireccionan el proyecto<sup>13</sup>.

Las reivindicaciones desde las regiones, la una negando el Estado y la otra pidiendo Estado, evidencian que existen propuestas diferentes según el lugar donde se demande. Pero también depende del proyecto que se impulse desde el centro, sea el que busca una descentralización del con-

---

13 Este hecho reafirma el carácter político de la descentralización, porque en cada coyuntura se lo redefine convirtiéndose en un proyecto en permanente definición.

flicto o mayor legitimidad del Estado o sea el que pretenda solventar el déficit del presupuesto del Estado.

Esto significa que hay varios proyectos de descentralización y no uno solo. Por eso, cuando se habla de descentralización hay que preguntar cuál proyecto está en juego, cuál es el hegemónico y qué actores lo encarnan. Estas preguntas son pertinentes porque la descentralización no es un tema técnico sino fundamentalmente político, porque redistribuye el poder, es decir, la centralidad. Por eso, en cada coyuntura se define o redefine el proyecto en función a los cambios que se producen en la correlación de fuerzas, que hace que el proyecto se acelere, detenga, retroceda o cambie.

Por eso, se puede afirmar que se sabe como empieza un proyecto de descentralización pero no como terminará.

### **¿Quién se encarga del centro en la descentralización?**

Esta pregunta no puede quedar suelta de las reflexiones. Primero, porque si nos preocupamos por lo local, también deberíamos hacerlo por el polo contrario: el centro. Sólo de esta manera se tendrá una visión del conjunto de las relaciones que se configuran en el contexto nacional o supranacional en que se fundamenta. Esto significa que si la descentralización busca distribuir la centralidad -no acabarla- y si se trata de una relación, lo lógico es ver que ocurre o debe ocurrir con los pares o polos de la misma (local, global) y, mucho más, si es el objeto del proceso (en el sentido de su distribución) y es el eje articulador de las partes.

Es válida la pregunta porque generalmente nunca se plantea ¿qué se debe hacer con el centro, cómo concebirlo, qué tiene que ser y cuál debe ser su funcionalidad? Es totalmente válida la pregunta porque la idea del centro no existe más allá de la búsqueda de su pulverización o de su “existencia” como vacío. Incluso, no hay nadie que asuma la responsabilidad de su defensa, porque inmediatamente es declarado centralista; es decir, contrario a la descentralización.

Un paso a la fragmentación puede producirse por la falencia de no pensar el centro y de no asumir la totalidad de la relación; más aún, si toda descentralización requiere de un punto a partir del cual asirse. El

centro es el lugar de la integración social y territorial, pero bajo ningún concepto mediante la supresión de las diferencias sino, por el contrario, del reconocimiento al otro (otredad)<sup>14</sup>. En otras palabras, la descentralización y las autonomías deben llevar al diseño de otro Estado y no al fortalecimiento exclusivo, por más importante que sea, de los gobiernos locales. Debe quedar claro que no se trata de acabar con la centralidad sino de distribuirla democráticamente en la constitución de un nuevo Estado, que no sea ni más grande ni más pequeño, sino otro. Por eso la importancia de diseñar un nuevo modelo o estructura de Estado.

Adicionalmente, hay que tener en cuenta que por razones históricas los países y los Estados nacionales en América Latina surgieron bajo formas unitarias y federales, pero con rasgos centralistas. Esto significa que el Estado nacional fue importante en ciertos momentos históricos, porque ha sido elemento constructor de identidades, y de integración social y territorial. También la centralidad es un importante mecanismo redistribuidor de recursos económicos y de base para el principio de la solidaridad; porque sino las regiones ricas seguirán siendo ricas así como las pobres seguirán siendo pobres. En otras palabras, para construir un nuevo modelo de Estado se requiere de un centro fuerte, aunque diferente al actual, y una periferia fuerte pero distinta a la actual.

Por otro lado, hoy en día es importante la presencia de un Estado nacional que contrarreste el lado negativo de la globalización, convirtiéndose en un colchón y un filtro frente a sus efectos perversos. ¿Cómo enfrentar desde lo local, por ejemplo, los tratados de libre comercio, el desarrollo tecnológico en el campo de las comunicaciones, los fenómenos de la homogenización cultural, la mejora de las condiciones de competitividad, la producción de servicios, entre otros?

Cuando se produce una reivindicación en contra de la centralidad, sea desde la perspectiva de la privatización o del fortalecimiento de lo local en detrimento de lo nacional, se pierden sus nexos, virtudes y fortalezas debi-

---

14 Una afirmación de este tipo debe llevar a discutir las formas de representación política en cada una de los distritos electorales, de tal manera que tampoco sean contradictorios, porque si por la vía del hiper presidencialismo existente se ha logrado desarrollar la llamada pugna de poderes entre el ejecutivo y el legislativo, en el futuro tendremos –como ya se presagia en el caso de Bolivia– una confrontación de la regiones con los poderes nacionales.

litando al conjunto de la relación y la totalidad del poder estatal. Se trata, entonces, de la construcción de una nueva articulación de las centralidades múltiples que acoge el Estado, en la perspectiva de tener no menos, o más Estado, sino otro Estado. Con Estados nacionales fuertes no hay necesidad de liquidar el centro bajo el pretexto de fortalecer las localidades, porque bajo un Estado débil, lo local queda desprotegido frente a la globalización y aún más distante entre ellas.

Hoy día, por ejemplo, en el Ecuador se afirma la falacia de que los municipios están bien, mientras el país está mal. ¿Esta afirmación es posible? Si el país está mal, los municipios y las ciudades están mal. Así tenemos que si Quito, capital del Ecuador, y Guayaquil capital económica, concentran la población pobre del Ecuador, entonces no pueden estar bien.

### **¿Por qué si todos estamos de acuerdo, sin embargo, no avanzamos?**

Hay una tendencia a la generalización de la descentralización a lo largo y ancho del planeta. Está presente en EEUU, en Europa, en Asia y en América Latina lo cual conduce al fenómeno calificado por Forero (1997), de una ola global o, definido por Boissier (1997), como una megatendencia.

Además de la generalización territorial tenemos también una legitimidad entre todos los actores, sean estos de derecha, centro e izquierda, del gobierno o de la oposición, de la cooperación internacional o de los organismos de crédito. Lo interesante es que la descentralización ha hecho metástasis en toda la sociedad al extremo de que todos están de acuerdo. Si es así, hay dos líneas de reflexión vinculadas que deben formularse: primero, algo debe estar mal porque es imposible semejante unanimidad; y segundo, es necesario interrogarnos respecto del por qué no avanzamos más rápido en la descentralización si existe ese consenso.

Si todos los actores están de acuerdo, puede ser que cada uno de los sujetos de la descentralización le estén asignando al concepto un contenido distinto o, por otro lado, que se definan distintas situaciones y objetos

bajo un mismo sistema de categoría. El hecho de que haya un acuerdo generalizado respecto de la descentralización significa, en primer lugar, que se trata de un concepto polisémico en disputa, porque tiene significados distintos dependiendo quién los postule. Cuestión que ocurre exactamente igual con los conceptos de democracia, desarrollo y derechos humanos, entre otros, frente a los cuales nadie se opone pero si existen distintas ópticas. Por eso, cuando se plantea la descentralización es necesario interrogar respecto de quién lo plantea y cual proyecto lo defiende porque, dado que no hay un solo proyecto sino varios, existiendo eso sí uno hegemónico que, incluso, coyuntura por coyuntura, puede cambiar. Esto nos lleva a confirmar la afirmación anterior de que se sabe como empieza la descentralización pero no como termina.

Se trata de un concepto que define un ámbito específico del conflicto y que, según los actores, tiene distintos significados y sentidos. Por eso hay que buscar detrás de cada propuesta las características del proyecto, los actores que lo defienden y lo impulsan, y el lugar desde donde lo formulan (región, gobierno, partido). Ello es importante porque las reivindicaciones de las regiones como Santa Cruz o Tarija difieren de las que se plantea en Pando, Cochabamba o La Paz; pero también son diferentes las reivindicaciones del movimiento cocalero boliviano al de los empresarios cruceños. Esto significa que hay actores que son portadores de proyectos de descentralización específicos, y lo hacen desde sus intereses particulares<sup>15</sup>.

### **¿La descentralización es un medio o un fin?**

Respuesta trivial porque no opera como un medio aunque en realidad la tecnocracia lo presenta como si fuera un fin en sí misma. Si la descentralización es entendida como un fin, se puede concluir que se ha descentralizado la región, porque los tres pilares en los que se asienta se han cumplido:

---

15 Lo que sí es interesante es que no hay un partido político que lo haya planteado con la prioridad que el tema se merece. Probablemente esto tenga que ver con el carácter centralista que la mayoría de ellos tiene.

- Hay mayor *autonomía política* en el sentido de que todas las autoridades subnacionales son electas de manera popular. El proceso se inició a mediados de la década de los años 80 en Colombia, Bolivia y Venezuela con la elección de alcaldes y gobernadores y concluyó en Ciudad de México y Buenos Aires en 1997 con la elección de los respectivos jefes de gobierno. Con la culminación de este proceso se puede afirmar que se cerró el ciclo de la reivindicación por la elección de las autoridades (representación) y se abrió el de la participación social.
- Existe un crecimiento de la *autonomía económica* gracias al proceso de descentralización fiscal que se ha llevado a cabo. Como resultado tenemos que entre el 20 y el 40% de los presupuestos nacionales se invierten en cada uno de los países a través de los gobiernos subnacionales, lo cual ha significado un incremento promedio regional no menor al 500%.
- Se ha producido un aumento importante de la *autonomía administrativa*, vía la transferencia, devolución o creación de competencias, que lleva pensar que los municipios pueden hacer todo lo que quieran sin estar obligados a hacer nada.

La mayoría de las evaluaciones sobre los procesos de descentralización en América Latina llegan a estas conclusiones optimistas que no hacen sino mostrar que hay una óptica auto referida que conduce a entenderla como un fin. Hay la conclusión de que América Latina está en un camino vigoroso hacia la descentralización y de que es una tendencia irreversible que sigue un proceso lineal ascendente.

Sin embargo la descentralización, tal cual la hemos definido, no se agota en sí misma porque su fin último es procurar mejorar la calidad de vida, potenciar la calidad de la democracia e impulsar la calidad del desarrollo; es decir, convertirse en un medio y en un instrumento. Si ello es así, se pueden detectar algunos problemas importantes.

- Es difícil sostener que se ha mejorado la *calidad de vida* de la población en la región, porque si revisamos los informes sociales de la CEPAL se observa un incremento de la pobreza y la indigencia en América Latina. Según el Panorama Social de CEPAL (2004), América Latina ha visto incrementar el número de pobres, al extremo de que hoy hay muchos más pobres y son mucho más pobres de lo que teníamos a principio de la década de los años ochenta<sup>16</sup>. En otras palabras, la descentralización no ha reducido la pobreza ni por necesidades básicas insatisfechas, ni por generación de empleo, ni por mejora de la calidad de vida. No se puede negar –tampoco– que se han incrementado las desigualdades y las inequidades sociales y económicas.
- Una situación preocupante es la calidad de la democracia y su deterioro. El sistema político no está constituido por partidos políticos sólidos y esos partidos políticos –que en un momento fueron nacionales– hoy día se regionalizan y en muchos casos se localizan. A eso debe sumarse la des-institucionalización, la dispersión del voto (las autoridades son elegidas por minorías<sup>17</sup>) y el fraccionamiento del sistema político (múltiples organizaciones). Por otro lado, se ha extendido la democracia plebiscitaria<sup>18</sup>, el interinazgo se ha convertido en el signo de los tiempos<sup>19</sup> y no hay continuidad política. Los últimos procesos electorales nos muestran una preocupante polarización de la democracia territorial al interior de cada uno de los países: en México y Perú entre el norte y el sur; en Bolivia entre oriente y occidente; en Costa Rica entre la capital y el resto del país.

---

16 Se pasa de 135 millones de pobres en el año 1980 a 210 millones en el año 1999. Esto significa un incremento del 55% en 20 años.

17 Lucio Gutiérrez y Néstor Kirschner llegan a la segunda vuelta con alrededor del 20% de votos y en las últimas elecciones de los gobiernos regionales en el Perú, la dispersión del voto fue significativa.

18 Ecuador, Venezuela, Colombia, Uruguay y Perú, entre otros, han debido recurrir a plebiscitos periódicos.

19 Bolivia, Ecuador, Brasil, Argentina y Perú, entre otros, han tenido presidentes interinos en estos últimos tiempos.

- El estancamiento del desarrollo económico a nivel regional es evidente, tanto que los años ochenta fueron definidos como la década perdida, cuestión que puede extenderse hacia las otras décadas.

Lo que existe ahora es un Estado nacional que no construye sus referentes de intermediación política a nivel nacional, sino que el núcleo fundamental de la expresión política empieza a ser el poder local, donde hay una hegemonía muy grande de ciertas fuerzas vinculadas al caciquismo y al clientelismo. Y ello, además, porque la descentralización del Estado conlleva la descentralización de la sociedad. Por ejemplo, si se descentraliza la salud, lo que se tiene es un cambio de la interlocución de sus actores privilegiados del nivel ministerial nacional al local.

### ¿La búsqueda de la autonomía tiene autonomía?

La respuesta a la pregunta de si la autonomía tiene autonomía es relevante e importante, porque nos lleva al tema de las determinaciones internacionales (generalización) y al de su supuesta inevitabilidad; es decir, a conocer cuales son los factores que estimulan el ingreso de un país a la descentralización y cuales son los que definen la velocidad y características del proceso.

En la corriente de la inevitabilidad se asienta la cooperación internacional -técnica o de crédito- para impulsar su implantación a lo largo del planeta y, es por eso mismo, que han construido los llamados modelos de descentralización, que no son otra cosa que la réplica de los casos llamados exitosos, elevados a esa condición. Allí están, por ejemplo, el caso español, colombiano, boliviano o la vía municipalista, que han buscado generalizarse en América Latina<sup>20</sup>.

Si la descentralización se la considera un proceso ineluctable, todos los países deberían, tarde o temprano, entrar en esta lógica, con lo cual ten-

---

20 Estos modelos pierden sentido cuando vemos que la propuesta española no tiene nada que ver con la alemana y mucho menos con la italiana y belga. Y también en el sentido de que mientras en Europa se tiene una constante en el peso asignado al gobierno intermedio, la cooperación europea nos trae a América Latina el fortalecimiento de los municipios.

dremos unos que entran primero y otros que entran después o unos que están adelantados y otros atrasados; esto es, igual a lo que ocurre respecto de las reformas económicas, la modernización del Estado, la apertura o el ajuste propios del pensamiento único existente.

Por ejemplo, mientras Europa empieza antes que América Latina, Ecuador ingresa tardíamente y Colombia entra tempranamente<sup>21</sup>. Si ello es así, ¿El Salvador, un país pequeño que tiene 262 municipios, debería seguir en esa línea o Costa Rica que tiene una buena política social pero municipios débiles o Chile que tiene una buena política económica pero es uno de los más centralistas de América Latina?

La existencia de factores generales del proceso de globalización y la imposición de ciertas propuestas comunes por parte de los organismos internacionales dan lugar a pensar en la existencia de modelos. Sin embargo, la revisión de los casos nos muestran una realidad totalmente distinta: el proceso en Alemania, España, Bélgica o Inglaterra son totalmente diferentes entre ellos, así como lo son los de Bolivia, Colombia y Brasil. Es decir que la descentralización no representa una experiencia homogénea y, mucho menos, que sea deseable y posible la existencia de un modelo único.

Respecto de si el proceso de descentralización tiene autonomía, se podría decir que hay una autonomía relativa, en el sentido de que los países tendrían una cierta flexibilidad para ingresar a la descentralización, proveniente de los límites que surgen entre algunas tendencias que son generales (límites estructurales) y otras provenientes de sus propias realidades. Es decir, que los países tienen pocas posibilidades de diseñar las características de sus procesos particulares.

### ¿Cuáles son los umbrales de la descentralización?

Si hemos llegado a la conclusión de que se sabe como empieza la descentralización pero no como termina -porque es un proceso abierto- es

---

21 "Colombia había entrado temprano en la que sería una ola global de procesos de descentralización, en la cual se hallan inmersos en la actualidad la mayoría de los países en desarrollo" (Forero 1997).

imprescindible plantearse la pregunta respecto de los peligros que encierran sus extremos. Al respecto se pueden plantear dos perspectivas: la una enmarcada en los procesos de descentramiento, que pueden llevar al fin del Estado, porque es una forma de negarlo mediante el peso que se le asigna al mercado a través de los procesos de privatización. La privatización de los puertos, la telefonía, el agua y los servicios, entre otros, conducen no a una redistribución del poder al interior del Estado sino a una transferencia del poder y de la centralidad del Estado y lo público hacia lo empresarial, lo privado y el mercado<sup>22</sup>.

Y la otra, que tiene que ver con la extensión del concepto de autonomía hacia el de soberanía, que puede llevar a la creación de un nuevo Estado. De allí que la autonomía sea un concepto de dependencia y de integración dentro de una relación particular. La autonomía es un concepto de subordinación a la relación que lo contiene, porque si se sale de ella hay el peligro que se defina otro campo de relaciones o, lo que es lo mismo, que una autonomía llevada al límite puede conducir a la creación de nuevas soberanías que conformaría otros Estados.

Entonces, la descentralización tiene dos umbrales que provienen de la negación del Estado por la vía de la privatización o de la creación de uno nuevo por el camino de la formación de nuevas soberanías. Paradójicamente, la reivindicación por privatización y por autonomía aparece en las regiones ricas como demandas de descentralización.

Pero así como se redefine el concepto de autonomía, también ocurre lo mismo con el de soberanía. Hoy la soberanía tiene que entenderse en un ámbito supranacional al que se llega luego de ceder parte de la misma para potenciar sus posibilidades. El caso del euro en Europa es muy claro: desaparecen las monedas de cada país por el beneficio económico que significa alcanzar la posibilidad de contar con un Banco Central Europeo.

---

22 Un país como Chile, que es considerado una de los más centralizados de la región, podría ser considerado altamente descentralizado desde la perspectiva privatizadora.

## ¿La descentralización es un proceso lineal irreversible y ascendente?

La descentralización es un proceso político complejo, que está vinculado a los actores sociales y políticos propios de cada una de las coyunturas; es decir, a la correlación de fuerzas y a la construcción de una hegemonía en un momento específico. Es más, todo proceso de descentralización se desarrolla sobre la base de varios proyectos que se impulsan de manera simultánea, al extremo de que se podría afirmar que no existe un proyecto único y definitivo, sino una pluralidad de ellos.

Por eso es un proceso que puede ir o volver, acelerarse o detenerse así como cambiar de modelo o de proyecto; por eso se debe considerar un proceso inacabado y abierto, en permanente definición. Hoy en América Latina hay algunos países que viven un reflujo del proceso<sup>23</sup>, otros que redefinen posiciones<sup>24</sup> y otros que avanzan lentamente luego de un estancamiento importante<sup>25</sup>.

Queda claro que el proceso de descentralización no es técnico, tanto por el objeto sobre el cual se actúa -es decir la centralidad o el poder- como por los actores que lo impulsan o detienen. Más aún si la descentralización se la entiende como un ámbito del conflicto social y político que requiere de la búsqueda permanente de consensos. Por ello, si no se procesan satisfactoriamente las demandas locales y regionales de descentralización, se puede caer en la situación dolorosa de Chechenia, Ucrania o Yugoslavia. Eso significa que si tenemos demandas regionales y locales justificadas hay que satisfacerlas institucionalmente en el contexto general de la estructura del Estado.

Esta pregunta es importante porque se da por sentado la existencia de una sola y hegemónica propuesta de descentralización o, lo que es lo mismo, que existe un solo modelo de descentralización que debe replicarse y generalizarse. Esto supone pensar que hay una sola vía de la descen-

---

23 Colombia por el conflicto militar y Venezuela por la importante reforma política.

24 Bolivia redefine el proyecto vigente de descentralización en el contexto de una Asamblea Constitucional, donde las demandas de los dos sectores principales en pugna propician cada uno de ellos una opción distinta.

25 Como el caso peruano.

tralización que debería conducir inevitablemente a un proceso secuencial ascendente sin retorno posible. Como hemos visto, esto no es así y si lo fuera no sería otra cosa que una imposición que expresa una centralidad asimétrica peligrosa.

También queda la posibilidad o la necesidad de repensar no en un solo proyecto si no en varios simultáneos operando articuladamente, de tal manera que sea posible la construcción de una *descentralización híbrida* que asuma la diversidad en su entera dimensión.

### ¿Hay un día después en la descentralización?

Partiendo de la propuesta de que la descentralización es un proceso histórico, es absolutamente pertinente plantearse la pregunta: ¿Cuándo concluye este proceso? o, lo que es lo mismo, ¿qué es lo que viene después? si es que hay ese día. Más aún si suponemos que se trata de un proceso que debería tener un final y que, por lo tanto, debería concluir algún momento. Eso supone tener claro un proyecto que anticipe los resultados; aunque la experiencia muestra que posee un futuro incierto por ser un proceso abierto.

Por otro lado, es importante preguntarse en qué momento se encuentra el proceso para saber cuánto y qué falta para concluirlo. Se empezó con formas declarativas contenidas en las constituciones de la época, luego se siguió con una óptica municipalista que polarizó la centralidad, continuó con un tímido proceso de fortalecimiento del nivel intermedio y hoy parece que estamos en un momento de reflujos.

Hay que afirmar que la vía hegemónica ha sido la municipalista, la cual ha traído problemas de polarización, debilitamiento de lo nacional, pérdida de peso del nivel intermedio de gobierno y desorganización del Estado. Además se debe remarcar que en la actualidad se tiene una tendencia de reflujos importante que se expresa, por ejemplo, que en Venezuela hay una reforma política de corte presidencialista; en Colombia el peso que tiene el conflicto militar ha conducido a posiciones centralistas; que en Chile con la crisis asiática y el peso del modelo macroeconómico se redefinió los tiempos de la propuesta; y que en México el

tratado de libre comercio lo llevó por otros causes. Por otro lado, se puede afirmar que hay un cambio de velocidades en Perú con la elección de presidentes regionales, el debate de las macro regiones y el peso de lo municipal. Mientras eso ocurre, en Centro América hay básicamente un discurso de cambio.

De todas maneras, si el reflujo se consolida como tendencia o si el proceso se sigue estancando tendremos una conflictividad en crecimiento y un aumento de las asimetrías regionales que pueden desembocar en problemas que desborden la institucionalidad democrática. No hay que dejar de lado las reivindicaciones de las ciudades de Santa Cruz en Bolivia o Guayaquil en Ecuador, así como las regiones del sur del Brasil o del Norte mexicano, porque se pueden convertir en bombas de tiempo.

Con el reflujo de la descentralización que se vive en la actualidad, el día después se distancia; con lo cual, si esto es así, terminará siendo un simple enunciado de una utopía. Y, lo que es más grave, llegará el momento en que el proceso sea exigido por fuera del sistema con un grado de fuerza que puede ser inusitado.

## Bibliografía

- Beck, Ulrik (1998). *¿Qué es la globalización?* Barcelona: Paidós.
- Boissier, Sergio (1997). "Centralización y descentralización en América Latina a mediados de los años 90". *Revista SIAP* No. 114. Cuenca.
- Borja, Jordi y Castells, Manuel (1998). *Local y global*. Madrid: Ed. Taurus.
- Carrión, Fernando (ed.) (2003). *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*. Quito: FLACSO-OEA-PA.
- Carrión, Fernando (2006 a). "La provincia 23", *Diario Hoy*, Quito.
- \_\_\_\_\_ (2006 b). "Implosión nacional y explosión local", mimeo, Quito.
- Castells, Manuel (1999). *La era de la información*. Barcelona: Siglo XXI.
- Fernández, Gustavo (1997). *Privatización y descentralización*. La Paz: ILDIS.

- Forero, Clemente *et al* (1997). *Descentralización y participación ciudadana*. Bogotá: Ed. Tercer Mundo.
- Robertson, Roland (1992). *Globalization: Social Theory and Global Culture*. Londres: Sage.
- Sassen, Saskia (1999). *La ciudad global*. Buenos Aires: Ed. EUDEBA
- Velásquez, Fabio (2003). “La descentralización en Colombia: en busca del bienestar y la convivencia democrática”. En: Carrión, Fernando (ed.). *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*. Quito: Editorial FLACSO-OEA-PA.

## II. Procesos de descentralización en países próximos

# Descentralización y la Asamblea Constituyente

José Blanes\*

El presente artículo trata de la evolución del tema de la descentralización en Bolivia en los últimos 12 años. Para ello se revisa la situación actual en que la Asamblea Constituyente deberá tratar el tema de las autonomías departamentales, definir su viabilidad y contenido. Ello, en momentos en que se produce un fuerte enfrentamiento entre actores impulsores históricamente de la descentralización política del país y el gobierno del Movimiento al Socialismo, que pretende refundar el país sobre bases de un gobierno fuerte y centralizado. En primer lugar se describe la situación actual del enfrentamiento y en los capítulos siguientes se expondrán los antecedentes que explican el resurgimiento de los actores de las autonomías.

## Introducción

A doce años de la Ley de descentralización (LD), el viraje en el tema es fundamental para convertirse hoy día en el principal tema político del país. Si entonces se promulgó una ley de descentralización administrativa para evitar la descentralización política, tras doce años de silenciamiento de los movimientos regionalistas y tras la emergencia del poder de los comités cívicos, la descentralización política emerge como el centro del gran debate político y de la formación de una hegemonía.

---

\* Director del Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios CEBEM y Coordinador de REDESMA. Master en Ciencias Sociales, Especialidad Sociología por la Universidad Católica del Perú. Áreas de investigación y docencia: políticas sociales, desarrollo regional, local y urbano.

Fuertemente resistida la descentralización por el Movimiento al Socialismo (MAS), este partido propone la Asamblea Constituyente como el candado contra la descentralización en su forma de autonomía y la llave hacia un modelo de Estado centralista.<sup>1</sup> Siendo la descentralización uno de los temas centrales de la coyuntura de crisis del país, lo que ocurra con ella definirá en un alto porcentaje el futuro del país. Hace una década, la descentralización era un tema de arquitectura institucional, relacionado con reforma administrativa en temas como educación, salud y caminos.<sup>2</sup> No se definían temas tan críticos como los actuales, se trataba de una modernización del país que se había propuesto ordenarse en función de las líneas del consenso de Washington.

Las medidas que se implementaron a partir de 1993 no ponían en jaque los principales poderes del país, por el contrario la municipalización tendía a modernizar el Estado sin perder éste su carácter centralista.

Es que hoy día, el tema de la descentralización se refiere a la propuesta de las autonomías departamentales, lo que afecta a las autonomías indígenas, a las autonomías regionales, al centralismo, al tema de tierras, a la minería, a los hidrocarburos, al comercio exterior y, finalmente, el proyecto hegemónico del actual gobierno apoyado en algunos movimientos sociales anti descentralizadores.

Evaluar los alcances y perspectivas de la descentralización en Bolivia, en relación con la Ley de Descentralización Administrativa (1994), significaría partir de las transformaciones de la década de los años 90, más concentradas en la descentralización administrativa, con lo que se dejaría a un lado un proceso de más larga data cuyo significado, alcances y perspectivas actuales se replantean en la etapa actual de la Asamblea Constituyente y de la lucha por las autonomías.

- 1 La Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente se logra aprobar en el Congreso tras una negociación por la que se llamaba simultáneamente a un Referéndum Nacional Autonómico. Eran las dos agendas políticas de enero de 2005.
- 2 Desde esa perspectiva se han producido la mayor parte de los informes y desde ese enfoque se han realizado la mayor parte de las evaluaciones: cuánto se ha modernizado el Estado, qué pasa con las transferencias, cómo progresa la responsabilidad fiscal, cuánto participa la población en el nuevo modelo de Estado. Estas son entre otros las principales temas que preocuparon estos doce años que han pasado.

Evaluar la descentralización a partir de 1994, es una mirada desde las iniciativas del Estado. Hoy día ese proceso está más relacionado con la lucha de los actores sociales. El proceso de los años noventa fue un impulso estatal de modernización administrativa, hoy día tema se coloca en el escenario de la política, en el de los movimientos sociales regionales.

La crisis del sistema político que tuvo su principal expresión en 2002<sup>3</sup> dejó al descubierto la protección de muchos grupos de poder, con lo que se abrió una compuerta para la impugnación de los partidos por otra forma de gestión política, la de los movimientos sociales (Mayorga 2004).

¿Cuál es el tema central de la descentralización en este momento, diciembre de 2006?

El actual atrincheramiento en torno a las “autonomías departamentales” por parte de los movimientos cívicos es un candado a la tendencia centralista de gobierno de Evo Morales Ayma (EMA) y su visión aymará altioplánica del país, la que se expresó en los planteamientos de las luchas que derrocaron a Gonzalo Sánchez de Lozada y Carlos Mesa en 2003. El planteamiento de autonomías indígenas, impulsadas desde el propio gobierno, mucho más allá de las razones históricas de las mismas, se plantea para contrarrestar las propuestas de autonomía departamental, que desafían el modelo centralista del gobierno. Hoy día, la descentralización autonómica polariza al país entre la Asamblea Constituyente y las autonomías departamentales, tras la que están los grandes temas. No se trata de la descentralización que se inició hace 12 años sino de otro que se proyecta a la refundación del país a través del escenario de significantes que se expresa en la Asamblea Constituyente.

¿Cómo se ha llegado en esta coyuntura a que el campo de fuerzas se ha ordenado en torno al enfrentamiento por la descentralización? Para ello es necesario mirar el campo de fuerzas y los actores en juego, evaluar los avances administrativos y la relativización de los mismos ante los nuevos cursos que toma la “descentralización” social y política del país.

---

3 Los resultados de las elecciones de 2002 mostraron el final del sistema de gobierno en torno a dos ejes principales tradicionales. Se debilitó tanto el sistema de partidos que prácticamente obligaron a Gonzalo Sánchez de Lozada a formar gobierno con casi todos los partidos políticos, quedando en segundo lugar y a poca diferencia del MAS de Evo Morales.

Ciertos hitos son importantes y nos permitirán una lectura de los enfrentamientos entre el Estado y los movimientos sociales regionalistas a lo largo de la ruta de la descentralización en Bolivia. Hitos relacionados con la crisis del sistema político y de la profunda erosión del Estado central.

Para la lectura de los capítulos que siguen se puede adelantar:

- Que la descentralización se trasladó al campo de la lucha social y política entre sectores sociales portadores de modelos de Estado contrapuestos. Entonces, la descentralización que se debatirá en la Asamblea Constituyente no se entiende sino muy parcialmente a partir del proceso que se inició en 1993 con la LPP (Ley de participación popular), la Ley de descentralización, caracterizada por ser una iniciativa de parte del Estado, sino más bien como una resurrección del movimiento descentralista de los movimientos cívicos.
- En el momento actual el campo de fuerzas está definido por dos grandes actores, el Estado (de los movimientos sociales del MAS), que subordina la descentralización a la construcción de su modelo político centralista y los sectores sociales regionalistas de oposición que enfrentan la propuesta del Estado con una de autonomías. La lucha entre estos dos actores sobrepasa el papel de los partidos políticos de oposición, quedando éstos subordinados a los movimientos sociales y movimientos cívicos.
- La culminación histórica del largo periodo de iniciativas de descentralización desde la sociedad, con más de 50 años de forcejeo frente al Estado, ocurre en uno de sus momentos políticos institucionalmente más débiles del país.
- Se están poniendo en segundo plano varios de los avances de la descentralización administrativa, como la municipalización y que la descentralización funcional por la vía de las prefecturas no avanzará más por el camino iniciado hace doce años, como reforma modernizadora del Estado.

## Elementos que definen el momento actual

En los primeros cuatro meses de la Asamblea Constituyente se han producido una serie de eventos que sirven para ilustrar el acelerado proceso político que se ha desarrollado en torno a la Asamblea Constituyente y los movimientos sociales regionales, entre el Gobierno y los movimientos autonomistas:

- El MAS en la Constituyente, por orden del Gobierno, impulsa desde hace varios meses la consigna de aprobar los artículos de la nueva Constitución por simple mayoría ignorando la Ley de Convocatoria que exige los dos tercios, al haber perdido la posibilidad de reunir los 2/3 entre él y sus eventuales aliados.
- Entre los departamentos de la “media luna” corre el temor de que el MAS imponga en la Asamblea Constituyente su proyecto de Constituyente y bloquee el tratamiento de las autonomías departamentales sin respetar los resultados del Referéndum positivo en dichos departamentos.
- Frente a las autonomías departamentales votadas en el Referéndum del mes de julio del 2006, el gobierno contrapone autonomías indígenas, provinciales, culturales, regionales.
- Se anuncia un proyecto de ley para someter a los prefectos elegidos a un voto de censura por parte del Congreso donde el MAS podría destituirlos y nombrar otros favorables al MAS.
- Los prefectos de 6 de los nueve departamentos, se declaran en estado de emergencia frente al intento de parte del gobierno por controlarlos desde el poder legislativo.
- El Prefecto de Cochabamba, en el marco del Cabildo del 14 de diciembre, convoca a un Referéndum por la Autonomía del Departamento, con lo que se uniría al bloque de los otros cuatro departamentos.

- El anunciado “cabildo del millón” propuesto por Santa Cruz termina en el “millón y medio” llevado a cabo por los cuatro departamentos, Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando.
- El 15 de diciembre del 2006, tras el cabildo en los cuatro departamentos, se crea la Junta Autónoma de Bolivia, encargada de redactar una propuesta de Constitución Política del Estado para remitirla a la Constituyente. Dejan de llamarse la media luna y ahora son la junta autónoma, la que decide que de aprobarse la Constitución Política del Estado por mayoría simple de 50% + 1, los cuatro departamentos la rechazarán.
- Los cuatro prefectos han sido encargados por los respectivos cabildos del 16 de diciembre de encaminar los procesos de autonomía.
- El Gobierno permite a los asambleístas que lleguen a un acuerdo con la oposición para establecer un convenio sobre la forma de votar los artículos de la nueva Constitución, entre el 50 + 1 y los 2/3.

En el campo de enfrentamiento de las autonomías versus la Asamblea Constituyente los temas en juego presentan diferentes temas de enfrentamiento, entre los que se destaca a continuación los principales. En un primer momento dentro de los doce meses de gobierno se destaca la iniciativa, hasta el momento del cabildo del millón. A partir de ahí se destaca la iniciativa de los movimientos regionales y autonomistas y la actitud de defensa del gobierno del Evo Morales Ayma (EMA).

### *La Asamblea Constituyente versus autonomías departamentales*

El 54,0% obtenido por el MAS en las elecciones presidenciales le dio a esta fuerza política la señal de que se podía profundizar y acumular más poder convocando a la Asamblea Constituyente, por lo menos para resolver el hecho de no contar con mayoría en el Senado, situación que le impide definitivamente gobernar con soltura. Más aún, la Asamblea se

Resultados electorales por la Asamblea Constituyente y el Referéndum por las autonomías departamentales					
	Asambleístas	Referéndum Sí		Referéndum No	
Nacional	137	43,8			
<b>OCCIDENTE</b>		<b>649.632</b>	<b>1.363.710</b>		
Chuquisaca	14 78%	37,8	98.135	62,2	59.557
La Paz	32 64%	26,6	265.664	73,4	709.848
Cochabamba	23 66%	37,0	194.461	63,2	331.600
Oruro	13 65%	24,5	39.486	75,5	121.564
Potosí	18 62%	26,9	51.886	73,1	141.141
<b>TIERRAS BAJAS Y CHACO</b>		<b>634.558</b>	<b>106.729</b>		
Tarija	10 50%	60,8	82.272	39,2	53.498
Santa Cruz	20 45%	71,1	466.826	28,9	18.622
Beni	3 15%	73,8	74.059	26,2	26.247
Pando	4 10%	57,7	11.401	42,3	8.362

presentaba como una oportunidad para impulsar el proyecto de refundación del país con absoluto dominio de Evo Morales.<sup>4</sup> Es obvio, que el objetivo central de la Asamblea Constituyente es el de poner un freno a las autonomías departamentales impulsadas por el comité cívico de Santa Cruz, así lo demostró el gobierno, encabezado por Evo Morales Ayma (EMA) en su campaña anti autonomía con motivo del referéndum de Julio de 2006 (Garcés 2006).

Sin embargo, lo que podía hacer en el gobierno con los resultados de diciembre de 2005, no lo puede hacer ahora con la Asamblea Constituyente. El MAS necesita 170 asambleístas para poder contar con los 2/3 que exige, tanto la constitución política del Estado como lo estipula la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente, razón

4 Su idea era conseguir el 80% de los votos, a los que juntando con los de algunos aliados que supuestamente estaban prestándole sigla partidaria, podría conseguir fácilmente los dos tercios y más en la Asamblea Constituyente.

por la cual, el MAS ganando en ambos escenarios se encuentra atrapado en su propia decisión.

Si la Asamblea Constituyente fue vista por el gobierno del MAS como el candado contra las autonomías en su afán de construir un gobierno centralizado, ha perdido, porque ahora está en manos de 14 grupos políticos que se interponen entre el MAS y PODEMOS. Situación que es vista por los cívicos de los departamentos de la “media luna” como la oportunidad para poner un candado contra el centralismo del MAS y construir una defensa a todos los intereses territoriales que están detrás.

Si se descuenta la suma de votos blancos y nulos a favor del ganador, la diferencia entre el sí y el no se reduce a unos 50.000 votos a favor del no, por lo que la victoria no es tan grande a nivel nacional, aunque si ahonda las diferencias entre los departamentos de tierras bajas y Chaco.

### *Retornar a los prefectos bajo el control del Gobierno central*

De los 9 prefectos elegidos y posteriormente designados por el Presidente el mes de enero, seis no son del MAS; 4 están en la media luna a los que se unen los de La Paz y Cochabamba. Es muy importante mencionar que la elección de prefectos, llevada a cabo en diciembre del 2005, juntamente con las elecciones generales, era inconstitucional, por ello el presidente se comprometía a nombrarlos como establece la CPE (Constitución Política del Estado). Esta se produjo como una concesión del Presidente Carlos Mesa en el mes de enero de 2005, con el propósito de ganar a su favor a los movimientos cívicos.<sup>5</sup>

Los cívicos estaban seguros de ganar el Referéndum y el MAS de ganarle en la Constituyente. Pero los resultados fueron adversos a ambos.

---

5 El Comité Cívico de Santa Cruz había decidido proclamar por su cuenta la autonomía a través de un multitudinario cabildo departamental, contra las propuestas asambleístas de los movimientos sociales impulsados por el entonces naciente MAS. En esta oferta conciliatoria el Presidente Carlos Mesa se comprometía a nombrar, como establece la CPE, aquellos prefectos elegidos en elecciones al tiempo que se convocaba a la Asamblea Constituyente. Desde ese momento la Asamblea Constituyente y las autonomías departamentales fueron dos monedas de negociación: el referéndum por las autonomías a cambio de la Asamblea. Mas aún, los resultados del Referéndum Autonomía serán vinculantes para dicha Asamblea.

La eficaz campaña del Gobierno, impulsada por el propio Presidente Evo Morales a favor del No a las “autonomías de la oligarquía”, en contra de la división del país le dieron el triunfo al No a nivel nacional y en los departamentos no autonomistas. Pero a su vez el MAS no logró reunir los 170 votos necesarios para aprobar su Constitución. Quedaron prisioneros de la negociación con la oposición con la esperanza de alcanzar esos votos, al menos con el apoyo de sus potenciales aliados entre los 14 partidos chicos ubicados entre el PAS y Poder Democrático y Social (PODEMOS). Es importante mencionar, que el MAS llegó a ganar en asambleístas en Santa Cruz, donde el Sí por las autonomías fue muy fuerte. Hay masistas que son autonomistas.

### *Empantanamiento político*

El escenario después de las elecciones por la Asamblea Constituyente y el Referéndum es más conflictivo aún que antes de ella: nueve prefectos de oposición, comités cívicos de la media luna y potencialmente de otros departamentos contra los afanes de poder absoluto del MAS en la Constituyente. Esta situación desemboca en una suerte de empate de poderes que el Presidente Evo Morales trata de resolver incumpliendo la Ley de convocatoria, la propia CPE que obliga a aprobar la nueva Constitución por dos tercios de los votos de la Asamblea Constituyente, con los que no cuenta el MAS incluidos sus aliados de los partidos chicos.

Como respuesta a la situación, el MAS decide que dado el carácter fundacional y originario de la Asamblea Constituyente, se apruebe la nueva Constitución Política por simple mayoría.<sup>6</sup> Desde el comienzo de la campaña electoral por la Constituyente, los enfrentamientos se dan entre los prefectos, comités cívicos y el gobierno, particularmente el Presidente Evo Morales, encabezando la campaña abierta por el No. A

---

6 En la inauguración de la Asamblea Constituyente, el 6 de agosto de 2006, el Presidente Evo Morales propuso que dado que la Constituyente era soberana, ésta podía pedirle la renuncia a él. La señal fue entendida por la oposición de que se podían desinstitucionalizar todos los poderes constituidos del Estado: Corte Suprema de Justicia, Tribunal Constitucional, y Congreso de la Nación. Entonces la batalla que se librará ya no será sólo por las autonomías sino por la democracia.

partir de ahora a los enfrentamientos anteriores se une la lucha por la democracia, con lo que la lucha por autonomías gana espacio en toda la sociedad y no sólo en los departamentos de las autonomías.

La Asamblea Constituyente deja de ser un escenario de acuerdos y pasa a ser un campo de fuerzas donde se enfrentan las fuerzas polarizadas del Presidente Evo Morales y la oposición, cada vez más amplia, conforme las pretensiones del MAS en su lugar por la simple mayoría. La Asamblea Constituyente, más que un espacio de búsqueda de consensos hacia un pacto social, parece convertirse en un campo de confrontación entre el MAS y Poder Democrático y Social (PODEMOS). Los temas de confrontación difícilmente aceptan acercamientos y cada día que pasa la injerencia del Poder ejecutivo sobre los constituyentes es más fuerte.

Lo propio ocurre con la oposición, debido al enfrentamiento abierto de los comités cívicos y buena parte de la población. Si bien la lucha comienza con la huelga de hambre de Unidad Nacional (UN), pronto se unen a esta fuerza política minoritaria, huelguistas de todo el país hasta llegar a una huelga nacional masiva. A partir de esta lucha, el campo de enfrentamientos sale de la Constituyente y se traslada a las calles y a los cabildos. En la Constituyente se refleja sólo la correlación de fuerzas. Ya no son los partidos los protagonistas, éstos están en la Constituyente, los verdaderos protagonistas son los cívicos y el gobierno.

Para el oficialista MAS, el principal objetivo de la Asamblea Constituyente es la refundación del país, lo que se expresa en la necesaria acumulación de poder ya que una revolución, mediante los mecanismos, el sistema democrático es difícil, si no imposible, cuando el país ha sufrido una destrucción severa del sistema de partidos. La Asamblea es una respuesta a los movimientos sociales que se movilizaron por la refundación del país, pero sobre todo al partido de gobierno como el único medio de acumular el máximo poder. Para los pueblos indígenas esta refundación implica elevar los niveles de autonomía en la gestión de sus territorios, como forma de incorporación ciudadana plena al país.

La oposición cívica y buena parte de la ciudadanía, clases medias urbanas, aspira mediante la Asamblea modernizar varios aspectos de la actual Constitución Política del Estado y sobre todo poner, con las autonomías departamentales candados a las pretensiones de afectar las tierras agríco-

las, forestales y ganaderas del Oriente, controlar los recursos provenientes de los recursos de los hidrocarburos y las concesiones mineras. Aspira a ponerle candados a la Constituyente controlada por el MAS. En ese campo de fuerzas que es la Asamblea Constituyente el tema de la descentralización pasa por la autonomía.

Entre estas dos posiciones, se encuentran 14 grupos políticos pequeños que a momentos están cerca del MAS y a momentos de PODEMOS, pero que concuerdan con aspectos como la soberanía sobre los recursos naturales y el mantenimiento de la legalidad; la mayoría de ellos se oponen a conceder al MAS el poder total en la Asamblea y exigen respeto al orden establecido, vale decir la actual Constitución Política.

Fuera de la Asamblea, el verdadero campo político del momento son los líderes cívicos y los Prefectos de los 4 departamentos del Oriente, más el departamento Tarija en la región del Chaco que le han presentado batalla a través de un referéndum simultáneo que propone en los cuatro departamentos la constitución de la Junta Autónoma que da poderes a los prefectos para formular propuestas para la Constituyente y amenaza con desobedecer a la nueva constitución si ésta se aprueba por 50% + 1 de los votos. En los últimos días de noviembre se une también el departamento de Cochabamba con sus cívicos y prefecto llamando a un cabildo después de una multitudinaria manifestación de apoyo al prefecto.

Temporalmente, todo ello causó gran impacto en el país y dentro del MAS, obligando al Presidente Evo Morales a retirar su presión sobre los constituyentes y a vaciar del significado de fundacional y de originaria a la Constituyente, con lo que a su vez logró la flexibilización de la parte del reglamento de la Asamblea que trata de la forma de aprobación. Sin embargo, el empantanamiento político persiste.

Este escenario definido por la profundización del enfrentamiento es el que permitirá analizar los alcances de la descentralización en Bolivia, para lo que habrá que hacer una mención de los temas en la definición del poder y la calificación de los actores que intervienen.

### *Proyecciones del momento actual*

El contexto delineado permite entender mejor el momento actual y las perspectivas de la descentralización, que se define no sólo como una pieza central e ineludible en la Constitución Política del Estado (CPE) para imponer la “autonomía departamental” como propuesta contra la posición del partido de gobierno de tendencias “revolucionarias” y fundacionales del país.

Ante esta eventualidad, los autonomistas ven un serio peligro a las conquistas de más de cinco décadas y sobre todo, ante el miedo de perder el control en varios temas de vital importancia para los sectores económicamente más importantes, así como para el usufructo de los beneficios provenientes de las regalías petroleras, interés obviamente más extendido al conjunto de la población de esos departamentos.

Como lo han mostrado los multitudinarios cabildos, así como la adhesión de los que votaron por el SI en los departamentos del Occidente, la descentralización se define como autonomía departamental y contiene un profundo sentido político administrativo. La descentralización no es tanto un problema administrativo sino sobre todo de definición de campo de fuerzas y de las hegemonías que se puedan consolidar: trabajar bajo las reglas de la democracia pero bajo la presión de los movimientos sociales, nuevo enfoque de democracia limitada.

Del enfrentamiento, a pesar de sus múltiples significados descritos pende el futuro de algunos temas como los siguientes:

#### - Autonomías departamentales

Desde hace dos años, los cívicos de los departamentos del Oriente (Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando) se han venido expresando contra la situación dominante en el Occidente altiplánico y valluno, teñida de expresiones culturales aymaras, pero sobre todo amenazantes contra terratenientes del Oriente. Estos últimos han representado sus intereses como de debilidad del sistema de seguridad jurídica, coincidente con las posiciones en muchos empresarios, particularmente de las empresas petroleras. Se han llevado a cabo masivas manifestaciones en Santa Cruz hasta el punto de constituir una suerte de gobierno preautonómico.

- Referéndum por las autonomías

Es importante resaltar que lo que no logró Santa Cruz con su presencia en la Asamblea lo logró en el referéndum. Este define que los resultados son vinculantes para la Constituyente. Pero no estaba definido si era vinculante su tratamiento en la Asamblea en caso de que sólo se haya ganado en un determinado departamento y no a nivel nacional. Buena parte de los enfrentamientos de los cívicos contra el gobierno se sitúan en defensa del carácter vinculante para los departamentos ganadores si bien no haya un resultado ganador para todo el país. Si el MAS impone su posición en la Asamblea de votar por simple mayoría, uno de los primeros temas que den peligro es el del carácter vinculante de la autonomía.

- Reversión de tierras

Probablemente, junto con hidrocarburos, es este uno de los temas que movilizan a los movimientos cívicos del país. La situación irregular de la adquisición de muchas de las grandes propiedades, las demandas de los pueblos originarios y las presiones del Movimiento Sin Tierra (MST). Ante la dificultad de aplicar medidas de reversión de tierras, el Gobierno elige el camino de presionar con marchas desde diferentes lugares hacia la ciudad de La Paz contra el Senado, habida cuenta de que esta institución no permitirá la aprobación de los cambios a la Ley INRA.

- Autonomías indígenas

Es una propuesta del Gobierno para establecer un nivel de autonomía exigido por los pueblos indígenas, antes incluso de que se dictara la Ley INRA (Instituto de Reforma Agraria) por la que se decide analizar y regularizar el régimen de tenencia de tierra, para identificar los territorios fiscales susceptibles de redistribución entre los campesinos y pueblos indígenas. Obviamente las propuestas de autonomía provenientes de los pueblos originarios sirven al gobierno central para dar respuestas a este sector institucionalmente sub representado en el actual Gobierno. Aunque es un tema todavía muy difuso, ya ha puesto en alerta a los municipios y a los propios

departamentos ante las complicaciones que el modelo de autonomías indígenas pueda acarrear a las departamentales y municipales.<sup>7</sup>

- Repartición de los recursos del IDH (Impuesto directo a los hidrocarburos)

Con la firma de un convenio de venta mayor a la Argentina habrá mayores ingresos, los que por la Ley de Hidrocarburos deberán repartirse por departamentos, municipios, policías, ejército, pueblos originarios. Todos estos temas estarían en peligro en caso de una posición centralista a favor de Yacimientos Petrolíferos Bolivianos (YPFB). Este es un tema muy sensible en torno al cual todos los cívicos y detrás de ellos harán frente común para defender esta conquista contra las pretensiones centralistas del Gobierno.

- Control o censura de prefectos

La posibilidad de que el gobierno pueda manejar voto de censura a los prefectos es importante para en momentos donde el enfrentamiento se plantea en términos de regiones versus gobierno. Es una posibilidad que el gobierno pueda contra los partidos de oposición y que las presiones de los diferentes sectores contra el Parlamento y la Asamblea Constituyente se puedan conducir mejor, se trata de enfrentar a los partidos, pero no así contra las regiones. El intento de reducir el poder de los prefectos es uno de los hitos más importantes en la lectura actual de la situación de la descentralización.

Estos, entre otros temas muestran una serie de aspectos fundamentales para la evaluación del proceso de descentralización, sus avances y estancamientos:

- El Gobierno está sometido a un asedio permanente sobre todo desde el Oriente para conseguir recursos del gobierno central y muchos

---

7 La Prefectura del Departamento de Tarija, ha recibido los últimos años un ingreso de aproximadamente 150 millones de dólares. Con el IDH, el presente año ha recibido casi 300 millones y se proyecta para el próximo año 600.

temas de descentralización no son una muestra de la capacidad de modernización del Estado sino de su debilidad.

- La administración estatal ha encontrado dificultades para llevar adelante muchos de los avances en materia de descentralización que se han vuelto en contra de ella: el caso de los prefectos.
- Se han producido grandes cambios en términos de reordenamiento del país, los que requieren con urgencia del fortalecimiento del Gobierno central para poder hacer seguimiento y acompañar los procesos.

A continuación se exponen los alcances de la descentralización desde dos perspectivas: desde los actores sociales más involucrados en la descentralización y desde la administración estatal, tanto central como descentralizada o desconcentrada.

### Los antecedentes del enfrentamiento

La situación anterior de empate entre autonomías y Constituyente tiene sus antecedentes en la larga historia de relaciones entre el gobierno y los movimientos cívicos en el país. Por un lado, el Estado desde una acción centralista impulsó la formación de capacidades locales para la inversión y para la formación de empresarios locales. Al mismo tiempo, los actores locales fueron generando capacidades locales que aprovecharon de forma prebendal para enfrentar al Estado. En el seno de un Estado nacional débil se fueron incubando los actores cívicos locales que hoy llenan la escena política de Bolivia. Se formaron en el proceso de construcción del Estado nacional, su desafío actual es contra un Estado que no logró constituirse como tal y quedó en un modelo centralista.

#### *Los movimientos regionales versus el Gobierno central*

La formación de actores regionales ha ido paralela y en estrecha relación con la debilidad administrativa y política del Estado, así como del sistema

político. La formación de actores regionales ha definido buena parte de la estructura social y dinámica de estas relaciones entre el Estado y los movimientos cívicos, los que han cobrado hoy día una fuerza particular en la coyuntura de la Asamblea Constituyente instalada el 6 de agosto de 2006.

Los últimos 60 años de la historia de Bolivia, se resume a la historia de las oscilaciones entre los tiempos fuertes o débiles del gobierno central y los de los movimientos sociales. En estas oscilaciones se han construido e impulsado el proceso de descentralización de facto y las iniciativas del gobierno central. Los partidos políticos han oscilado entre ambos con inclinaciones más claras por el centralismo. En este escenario, los impulsores poderosos de los movimientos sociales regionales han sido decisivos para los productos finales de la descentralización arrancándole a un Estado débil y prebendal parcelas de la administración, condicionando el comportamiento fiscal del gobierno.

En los años 30 se encuentran hitos importantes hacia la consolidación del centralismo necesario, el que fue facilitado por la crisis de estos años y la guerra con el Paraguay, entre los principales hitos para establecer los pasos en la construcción del Estado nacional, esta vez de la mano del nacionalismo militar, y dos décadas después de las del nacionalismo revolucionario que terminará nuevamente en manos de militares (1971-1979) (PNUD 2003).

Fueron décadas de inversión programada desde el Estado nacional para generar el ambiente que el empresariado necesitaba para nacer.<sup>8</sup> Entre 1950 y finales de los años 70 fueron años centralistas. Fue la época de la creación de las Corporaciones Regionales del Desarrollo, en un proceso iniciado por el Estado central con el propósito de generar capacidad de inversión en las diferentes regiones. A finales de los años 70 este proceso fue absorbido por las regiones, sobre todo aquellas donde se habían formado actores importantes como fue el caso de Santa Cruz a la que siguieron posteriormente Chuquisaca y Tarija. Este surgimiento de actores regionales está indisolublemente ligado a la exploración y explotación de hidrocarburos, a la apropiación de cada acción de fortalecimiento

---

8 El país hasta finales de los años 40 está dividido físicamente: la primera carretera entre Santa Cruz y Cochabamba, ciudad del centro del país, se construye en la década de los años 40 y se asfalta en los años 70.

regional de parte del Estado, principalmente de la creación de las Corporaciones Regionales de Desarrollo a finales de 1978 (Blanes 1991).

Estos actores regionales se organizaron y fortalecieron socialmente como ejes de las luchas regionales a través de la lucha reivindicativa por las regalías, de las luchas por presupuesto y por la acción del Estado para impulsar la capacidad de inversión y desarrollo desde las regiones. La reivindicación de las regalías petrolíferas y de recursos del Estado central, son las principales exigencias que la sociedad regional, estructurada ésta en torno a los movimientos cívicos articula una argumentación central que los identifica, “la incapacidad del Gobierno central y del sistema político de relacionarse y de representar a los ciudadanos”.

Dichas reivindicaciones proponían una descentralización político administrativa para enfrentar al Estado y a sus limitaciones centralistas.

Las luchas regionales corrieron también paralelas a las diversas formas de caudillismo expresando la profunda fragmentación del país.<sup>9</sup> La descentralización partía de los departamentos que contaban con mejores fuentes de regalías; se practicaba a través de movimientos sociales de presión frente al Gobierno central, particularmente a la hora de confeccionar el Presupuesto General de la Nación y definir la participación del departamento, particularmente visible en el presupuesto asignado a la Corporación de Desarrollo Regional.<sup>10</sup>

El concepto de descentralización que se plantea en Bolivia, durante este tiempo pre- participación popular, es de tipo político y la reivindicación central es el control total de los recursos regionales en manos de mecanismos técnicos y cívicos departamentales.<sup>11</sup> Esta reivindicación se

---

9 Entre los precursores más importantes están los movimientos de los años 50 en Santa Cruz, con lo que se logra que el Gobierno central pague a Santa Cruz, como regalía departamental, el 11% por la producción de petróleo en boca de pozo. Con esta lógica el departamento logró otras grandes ventajas respecto al resto del país. Este movimiento se extendió a otros departamentos también productores de petróleo.

10 Estos movimientos han sido estudiados por José Blanes y Simón Pachano, al frente de dos equipos del IEE de Ecuador y CERES de Bolivia, en el marco del estudio sobre Movimientos Sociales Regionales, análisis comparativos entre Ecuador y Bolivia, donde se analizan las similitudes de los tres pares regionales, Quito-La Paz, Cuenca-Cochabamba y Guayaquil-Santa Cruz de la Sierra. Quito-La Paz, diciembre de 1986. La investigación fue auspiciada por el IDRC del Canadá y se constituyó en pionera en los estudios sobre temas regionales en Bolivia.

11 Como mecanismos técnicos, las CORDES y como mecanismos sociopolíticos, los comités cívicos.

consolida en un proyecto de Ley de descentralización, que el gobierno de Jaime Paz Zamora (1987-1993) sometió a discusión nacional durante todo el año de 1992 (Galindo 2006).

Así es que el tema de la descentralización, pasó de ser un concepto confuso, difuso y cambiante de sentido a uno con precisión y sentido, gracias a la intervención de los movimientos regionalistas. Se convirtió a través de diferentes reivindicaciones en cada departamento y, finalmente, en un proyecto de Ley, en una variable clave de la formación de estos actores regionales. En su recorrido por el nuevo movimiento reivindicativo de autonomía, los cívicos regionalistas cargan consigo los intereses (y el valor agregado) de la apropiación de las regalías petrolíferas y los intereses de los sectores económicamente poderosos de las regiones.

Apropiándose del tema de la descentralización, la convirtieron a través de diferentes reivindicaciones en cada departamento, en una variable clave en la formación de estos actores regionales, los que en ciertos momentos fueron las piezas centrales del moderno Estado boliviano. Ahora están volviendo con fuerza al escenario, mediante el movimiento reivindicativo por la autonomía.<sup>12</sup>

Como movimiento, desde las regiones contra el gobierno central sus reivindicaciones marcaron una línea divisoria entre la Bolivia centralizada en torno a la economía minera y la producción de tierras bajas; entre los mineros y pequeños campesinos minifundiaros por un lado, y los productores de algodón, caña, soya, ganaderos, forestales, con todo su entorno de trabajadores asimilados a estas actividades.<sup>13</sup>

Durante todo este periodo, los movimientos cívicos debaten propuestas junto con representantes del Gobierno, los partidos políticos, la Central Obrera Boliviana (COB) y representantes del mundo intelectual.

---

12 Quizá su principal capital simbólico se ha construido en las luchas por las regalías a partir de 1957 en que se lucha contra el centralismo del gobierno de La Paz. Se puede decir que la apropiación de las regalías petrolíferas a partir de 1957 es el inicio de los movimientos sociales regionales.

13 Actores que vienen de la mano de la diversificación económica que se inició con la planificación económica que arrancó en los años 40 y se fortaleció durante los años 60 y 70. El desarrollo del Oriente fue el inicio de una nueva etapa en Bolivia en la que se desarrollan fuerzas económicas y sociales en torno a varios puntos de apoyo: transferencia de recursos de la minería pro el desarrollo y articulación del Oriente, el desarrollo de la industria de la explotación petrolera y los créditos para el desarrollo de una nueva agricultura de gran escala y de carácter moderna.

La definición del Proyecto permitió mantener al movimiento cívico activo en torno a la discusión de una serie de puntos centrales relacionados con la adecuación del Estado en una perspectiva modernizadora. Ya se habían presentado algo más de 20 proyectos de ley, los que fueron abandonados, concentrándose la discusión en temas de consenso, que permitieron llegar a un proyecto de ley en 1992. El proyecto fue aprobado en grande en el Senado y remitido para su consideración en la Cámara de Diputados. Todo parecía concluir en una inminente aprobación, al haberse concretado hasta los plazos precisos para la reestructuración de las instituciones regionales de desarrollo.

A pesar de que quedaban por resolverse temas como la naturaleza y forma de elección de las asambleas departamentales, las formas de financiamiento, particularmente en el caso de los departamentos que contaban con menos recursos, los comités cívicos estaban relativamente satisfechos con lo avanzado y se habían avizorado algunas alternativas para resolver, temas como la elección directa de las asambleas, no contempladas en la Constitución Política del Estado (CPE). Se puede decir que este era el momento culmen de la etapa de formación de los movimientos cívicos. Los organismos cívicos departamentales habían avanzado en su presencia departamental y nacional como nunca en la historia de Bolivia, cuanto más cerca estaba la aprobación del proyecto de ley, más remisos se tornaron en resolver los temas, postergando su aprobación para la siguiente gestión de gobierno (1993-1997).

Este proyecto sirvió como una suerte de línea de base, de referente de la discusión de los temas centrales. Ello permitió palpar los desafíos que la descentralización implicaría para los partidos políticos y el propio Estado; desde el lado de éstos era muy poco apetecible iniciar reformas que implicarían la redefinición de sus estructuras institucionales y su necesaria democratización interna. La situación de los mecanismos públicos departamentales era muy desigual de un departamento a otro y gran parte de las discusiones durante 1982 se referían a la necesidad de mecanismos de compensación requeridos por un proceso que, por lógica debería de ser diferenciado, progresivo y concertado; desafío que superaba con mucho la capacidad del gobierno nacional.

Las propuestas de los opositores a la descentralización política se fortalecieron y los organismos internacionales insistían en una descentralización administrativa o una suerte de desconcentración (EMSO-Descentralización 1988). El proyecto de Ley no pasó a su aprobación en la Cámara de Diputados y quedó en suspenso hasta el nuevo Gobierno que iniciaba su periodo en 1993. Este proceso o fase terminó definitivamente, ya que la propuesta estatal de la participación popular (1993-1997) le arrebató todas las armas, cerró la puerta para una descentralización política mediante la reforma de la CPE de 1993.

A partir de entonces se inicia una etapa de vida débil y latente, sin presencia importante en el país.<sup>14</sup> Durante más de diez años civismo departamental o provincial no han intervenido, ni cuestionando las propuestas del Estado, aunque las enfrentaron los primeros meses de aprobación de la Ley de participación popular. Los liderazgos regionales departamentales quedaron en estado latente o subsumidos por el proceso de participación política que implica la municipalización, por la creación de las prefecturas, que en su ineficiencia lograron alianzas con sectores individuales, pero sobre todo por el fortalecimiento del centralismo en la relación entre el Estado y los empresarios.

El surgimiento de los movimientos cívicos regionales no se relaciona con ningún partido político concreto. Se los suele relacionar como organizaciones corporativas que defienden los intereses económicos dominantes de cada departamento, están mas allá del sistema político y que no cuentan con un partido propio.<sup>15</sup>

Con el derrumbe del sistema político en 2002 y la emergencia de los movimientos sociales desde el 2000, el movimiento cívico de Santa Cruz comienza a presentar ante el país su preocupación por el futuro del país y particularmente del departamento. A raíz de los movimientos sociales que

---

14 Una fuente de financiamiento de los comités cívicos eran las Corporaciones Regionales de Desarrollo. Desaparecidas éstas por la Ley de participación popular, se trasladan sus funciones a las prefecturas. Con ello se prohíbe expresamente el financiamiento a los comités cívicos.

15 El actual presidente EMA ha tratado de identificarlos con el partido de oposición PODEMOS, aspecto que logró a medias y sólo ha conseguido resaltar que son los movimientos cívicos los principales protagonistas de la oposición, en un momento en que los partidos tradicionales prácticamente desaparecieron de la escena política. El propio PODEMOS no ha podido liderar los actuales enfrentamientos de los comités cívicos frente al MAS.

consiguen el derrocamiento de Gonzalo Sánchez de Lozada, emergen con fuerza política a la altura de los movimientos sociales agrupados en torno al Movimiento al Socialismo de Evo Morales. Sus principales manifestaciones aparecen en confrontación con los líderes aymaras paceños. Se enfrentan como un rechazo al modelo de país de los líderes aymaras que impulsan el movimiento social desde la ciudad de El Alto.

La propuesta de autonomía departamental surge como contrapropuesta a la Asamblea Constituyente apropiada por el MAS como mecanismo para refundar el país hacia un modelo comunitarista.

Los movimientos cívicos en su la lucha frente al gobierno central se han constituido en verdaderos poderes políticos las regiones del país particularmente en tierras bajas y la región del Chaco, donde residen los principales yacimientos de hidrocarburos, las grandes propiedades agrícolas, ganaderas y concesiones forestales, así como los principales concesiones de territorio a favor de los pueblos originarios, los llamados Territorios Comunitarios de Origen (TCO). Estos actores en un contexto de debilidad en la construcción de un Estado nacional, centralista y poco eficiente cobra mayor importancia, impulsando procesos de “descentralización de facto”, concesiones que se han arrancado al Estado a lo largo de toda la historia.

Este contexto de luchas regionalistas, si bien perdieron terreno con la descentralización impulsada por el Estado, se han reorganizado para una lucha de grandes dimensiones frente a la posible nueva Constitución Política del Estado que propone el MAS.

Esta etapa de emergencia y fortalecimiento del movimiento cívico culmina en una serie de manifestaciones que van generando un imaginario en el país que les ha llevado a ser considerados la verdadera oposición política al actual Gobierno. Entre los elementos más importantes destacan:

- Elaboración de una propuesta de descentralización en la forma de autonomía departamental con altos niveles de definición. La propuesta ha dado lugar a una serie de eventos de discusión y publicaciones que han guiado la conceptualización del tema en el país (Ver Galindo 2006).

- Enfrentamiento al Gobierno e imposición del Referéndum por las autonomías como condición para la aprobación de la Ley de convocatoria a la Constituyente, para lo que se desarrolló un cabildo masivo en el departamento de Santa Cruz.
- Enfrentamiento contra la propuesta del MAS de aprobar la nueva Constitución Política del Estado por la mayoría absoluta. Para lo que impulsa un movimiento que se extiende a los departamentos de Beni, Pando y Tarija.
- Se logra la articulación desde los cuatro departamentos para la conformación de una junta autonómica de Bolivia.

Se puede decir que es el momento más alto del movimiento cívico en la historia del país y que este actor social ha logrado un alto apoyo de la población no sólo en los departamentos del Oriente sino también en el resto del país. El apoyo al SI en el Referéndum ha alcanzado casi el mismo nivel del NO impulsado por el Gobierno del MAS.

### **La descentralización administrativa como iniciativa estatal contra el poder de las regiones**

La respuesta de Gonzalo Sánchez de Lozada contra el intento de descentralización que se proponía en el proyecto de ley aprobado en senadores en el gobierno (1992) de Jaime Paz Zamora (1987-1993) fue la reforma de la Constitución política del Estado (CPE) de 1994 en que se define que el Prefecto, jefe del Ejecutivo Departamental, será nombrado por el Presidente de la República.<sup>16</sup> El siguiente golpe al movimiento descentra-

---

16 Artículo 108. - El territorio de la República se divide políticamente en departamentos, provincias, secciones de provincias y cantones. Artículo 109. - I. En cada departamento, el Poder Ejecutivo está a cargo y se administra por un prefecto, designado por el Presidente de la República. II. El prefecto ejerce la función de Comandante General del Departamento, designa y tiene bajo su dependencia a los subprefectos en las provincias y a los corregidores en los cantones, así como a las autoridades administrativas departamentales cuyo nombramiento no esté reservado a otra instancia.

lista de los movimientos cívicos se llevó a cabo mediante la Ley de participación popular con la que se eliminan las corporaciones regionales de desarrollo y se afecta seriamente a los movimientos cívicos que dependían en buena parte de ellas.

El Estado central inició, al igual que lo hizo en la revolución del 52, una nueva territorialización no sólo del aparato administrativo, sino también de institucionalidad de la sociedad civil. Se constituyen los comités de vigilancia, paralelos en momentos a los concejos municipales, encargados por ley de la fiscalización municipal. Se fraccionan los departamentos con 327 municipios y se enfrentan municipios de oposición en su mayoría contra prefecturas, expresión del Gobierno central.

El poder concentrado en el proceso de implementación de la LPP, llegó hasta los más recónditos rincones del país; los recursos del Estado llegaron a los pueblos más alejados; las instituciones de la sociedad civil fueron afectadas todas ellas sin excepción en su existencia diaria y miles de seminarios y actividades se desarrollan en todo el país a lo largo de los últimos cuatro años. En las propias prefecturas se incorpora una dirección de participación popular, con lo que se pretende dirigir de forma centralizada la LPP (Ayo 1999).

La iniciativa del Gobierno tuvo gran aceptación, fundamentada en los avances que ella representó para el país. Hasta ese momento el país sólo contaba con instancias administrativas en una parte del territorio. Unos 25 municipios de centros urbanos importantes era todo lo que existía en el país. A partir de entonces, el país comienza un proceso de institucionalidad estatal en todo el país, lo que hace de esos años una etapa historia de gran importancia, así reconocido dentro y fuera del país.

Algunos de los avances más importantes y que reportaron un apoyo a la descentralización municipalista:

### *Un marco legal e institucional para el nivel local*

La LPP (Ley 1551) y sus correspondientes decretos reglamentarios, así como la Ley de Descentralización administrativa establecen un marco legal e institucional para la implementación de un modelo de descentra-

lización en el que resaltan tres aspectos que potencialmente favorecen la inversión de infraestructura social, pero que también pueden trabar su desempeño.

### *La participación de la sociedad en la planificación municipal*

Las Organizaciones Territoriales de Base (OTB),<sup>17</sup> participan en las decisiones de gasto público local, así como en la fiscalización y control de las acciones. Para ello se establece el reconocimiento de la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas del área rural y de las juntas vecinales en el área urbana; finalmente se asignan responsabilidades y derechos sobre las acciones locales a las mismas (Ley 1551, Capítulo II). Para ello se establece su participación El Plan de Desarrollo Municipal (PDM).

## **Mecanismos de financiamiento de la inversión municipal**

### *Recursos para los municipios*

Se distribuye, a título de coparticipación, el veinte por ciento de los recursos originados por la recaudación de tributos nacionales de Renta Interna y Renta Aduanera para su posterior distribución entre los 327 municipios.<sup>18</sup> La distribución de estos recursos está en función al tamaño poblacional de cada jurisdicción territorial municipal (recursos de coparticipación).

Adicionalmente, las atribuciones de recaudación y gasto de los impuestos sobre propiedad rural, inmuebles urbanos y vehículos automotores pasan a ser exclusivamente de dominio municipal (recursos pro-

---

17 Comunidades indígenas originarias del occidente del país, los sindicatos campesinos, las organizaciones territoriales indígenas y las juntas de vecinos, entre las más importantes. El sindicalismo campesino rechazó en 1994 este denominativo genérico por intuir que con ello se desconocía la estructura de la organización.

18 Actualmente, añadidos los municipios de frontera que se han creado con estatuto especial, suman 327 los municipios del país. El territorio del municipio se define como el de la sección de provincia, la que es a su vez parte del departamento.

pios). Muchos municipios incrementaron los recursos propios en proporciones que sobrepasan los recursos de coparticipación, generando estímulos para mejorar la capacidad operativa del sector fiscal de los mismos.

*Nuevos recursos para los municipios y una estructura institucional para su administración, ejecución y control.*

- Recursos del tesoro: administrados por el Gobierno central y transferidos a instituciones de su dependencia y al Fondo de Compensación<sup>19</sup>, creado por Ley 1551. El acceso a estos recursos por parte de los municipios se enmarca en la modalidad de cofinanciamiento.
- Recursos específicos de las entidades públicas: administrados y percibidos de acuerdo a disposiciones legales vigentes y que les permite financiar su presupuesto de inversión. Para el caso de los municipios estos recursos son los asignados como coparticipación por la Ley de participación popular y los considerados como recursos propios.<sup>20</sup>
- Recursos externos: contratados por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) de instituciones de financiamiento externo y de la cooperación internacional. Existen dos modalidades: crédito y donación.
- Otros recursos: provenientes de la comunidad internacional, ONG o instituciones privadas, las mismas que apoyan al municipio en sus distintas inversiones en la modalidad de cofinanciamiento.

*Los fondos de desarrollo e inversión*

Éstos canalizan gran parte de los recursos originados en créditos y se constituyen en instrumentos de primera línea para alcanzar los objetivos de la

---

19 Es un fondo mediante el cual el gobierno central compensa a las regiones (departamentos) cuyo nivel de regalías por habitante este debajo del promedio nacional. la compensación esta a cargo del tesoro general de la nación, y es hasta un monto que permita alcanzar el promedio nacional a la región.

20 Impuestos a la propiedad de bienes, a la transferencia de inmuebles y vehículos, a las tasas por la prestación de servicios públicos y patentes a los municipios. además, también dispone la transferencia.

política del Gobierno nacional a nivel global y con más especificidad en el sector social.

### **Descentralización administrativa**

Después de más de un año concentrado el Gobierno en la implementación de los municipios, se aprueba la Ley de descentralización administrativa. Para ello contó con el apoyo masivo de la cooperación internacional y soportando un reclamo extenso de políticos, intelectuales y dirigentes cívicos regionales, ante el intento de querer sustituir la descentralización por la municipalización. Se aprueba la LDA y en su implementación se nombra al Prefecto como representante del Presidente de la República; le acompaña un Consejo Departamental, nominado por las alcaldías del departamento. Su estructura viene a ser una suerte de expansión del Ejecutivo nacional, caracterizándose también por ser una instancia política de gobierno, a pesar de que su definición debía ser técnica como corresponde a un mecanismo de descentralización administrativa.

El Gobierno central es el responsable de las políticas nacionales, así como de definir las normas técnicas, manteniendo, así el principio de unidad en la prestación de servicios sociales. Sin embargo, la implementación de estas responsabilidades, desde el inicio del proceso de descentralización administrativa en 1996, fue una responsabilidad de las Prefecturas. Estas se hacen cargo de administrar, supervisar y controlar, por delegación del Gobierno Nacional, los recursos humanos y las partidas presupuestarias asignadas al funcionamiento de los servicios personales de educación, salud y asistencia social a nivel regional, tal como señala la Ley 1654.

En cuanto a las inversiones, las prefecturas recibieron atribuciones relacionadas sobre todo con la formulación y ejecución de programas y proyectos consignados en el marco del Plan Departamental de Desarrollo, entre los que se encuentran la construcción y mantenimiento de carreteras, caminos secundarios y aquellos proyectos concurrentes con los gobiernos municipales. Estas funciones se complementan con las funciones asignadas a la Secretaría Departamental de Desarrollo Humano, a través del D.S. 24206 de Organización del Poder Ejecutivo a nivel departa-

mental; en el mismo se asigna funciones relacionadas con la formulación y ejecución de programas y proyectos en materia de salud, educación, cultura y deportes.

Las prefecturas, según este conjunto de normativas, canalizan recursos de inversión a nivel regional. Sin embargo, en la reglamentación de la Ley 1551, se habla además de la cooperación técnica que el nivel nacional debe prestar al municipal en temas de equipamiento y otros afines; incluidos los de administración y mejoramiento de la infraestructura en salud y educación, competencias delegadas por el nivel nacional. En los PAO se consideran inversiones concurrentes de éstas con los gobiernos municipales.

### **Impactos de la descentralización**

Como se ha mencionado estas medidas despojaron a los comités cívicos, tradicionalmente ligados a las Corporaciones Regionales de Desarrollo. El tema central y el motor del movimiento participativo que se originó con las dos reformas, principalmente, es el acceso a los recursos públicos, poco condicionados y con una tradición de uso discrecional informalmente aceptado. Ya no tenía lugar los tradicionales regateos y luchas por recursos de los comités cívicos.

- Debido a la baja capacidad de fiscalización por parte del Estado y de la sociedad civil, los principales problemas se han referido tanto a importancia de estos recursos, como a la forma de distribución de los mismos. En segundo lugar se observan los impactos en el bienestar de la población y las relaciones entre sectores poblacionales a raíz de dicha distribución. Muchas reflexiones han corrido, desde los primeros días de la implementación de la LPP, en el sentido de que a la distribución incondicional de dineros públicos, así como el sistema de inversión en obras con evidentes problemas de control social y total autonomía frente al nivel central alimentarían las fuentes ya existentes de conflicto.
- La inversión municipal fue uno de los principales desafíos en la gestión municipal, no sólo por los montos sustantivos de la inversión nacional

que se canalizaron por los municipios. Las obras suelen ser uno de los principales incentivos de los municipios para pelear por estas instituciones.

- Esta entrega de poder económico a los alcaldes, hizo que se personalizara en extremo la función pública, que alimentara prebendalismos y luchas violentas o no violentas, pero luchar. Este hecho llevó a la corporativización de los municipios organizados en asociaciones municipales y en una Federación Nacional de asociaciones municipales, con profundos vínculos a los partidos del Gobierno. Este hecho es responsable en parte de la baja importancia de los comités cívicos. El tema de la descentralización queda desplazado del ámbito sociopolítico anterior y se lo restringió a una desconcentración del Gobierno central, bajo un régimen centralista. Los actores sociales que fueron acallados por doce años. Estos, sobre todo el Comité Cívico de Santa Cruz, resurgen en la escena en un momento en que la crisis de los partidos políticos dejó al país sin una hegemonía y en que los movimientos sociales empezaron a formular propuestas de gobierno y plantear agendas propias.
- Los temas relacionados con municipios han sido puestos en un terreno de incertidumbre, cuando el gobierno, por el afán de enfrentar las autonomías departamentales plantea que ha llegado el momento de las autonomías indígenas, se habla de 42 autonomías o de dividir al país en regiones más afines a las autonomías indígenas. Se trata de una etapa que engancha con el periodo pre participación popular que post participación popular, pero con un sentido más político y social que administrativo.
- Todo parece indicar que en la lucha entre movimientos autonomistas y la Asamblea Constituyente, ésta ha dejado de ser el escenario de confrontación entre partidos y que sólo se refrendará en ella los acuerdos que se logren en los escenarios de deliberación reales que están entre el gobierno del MAS y los movimientos autonomistas.

## Bibliografía

- Ayo, Diego (1999). *La Participación Popular. Avances y retrocesos democráticos en Bolivia*. CEBEM. Cuadernos de investigación.
- Blanes, José (comp.) (1991). *El reto de la planificación descentralizada*. La Paz: CEBEM y la Sociedad Boliviana de Planificación.
- \_\_\_\_\_ (1999). “Participación social y liderazgo político. Las juntas de vecinos en La Paz. De la Revolución del 52 a la Participación Popular”. En: *Historias. Revista de la coordinación de Historia*, No. 3, Universidad Mayor de San Andrés, La Paz.
- Blanes, José y Mario Galindo Soza (1993). *Las Regiones Hoy. Desequilibrios institucionales y financieros*. La Paz: CEBEM.
- Blanes, José y Edgar Pabón (2005). *Descentralización en América Latina, logros y desafíos. El Papel de la Cooperación Europea*. La Paz: CEBEM.
- Barrios, Franz (2002). *El Estado Triterritorial. Una nueva descentralización para Bolivia*. La Paz: ILDIS-PLURAL.
- Calderón, Fernando y Roberto Laserna (1993). *El Poder de las regiones*. La Paz: CERES-CLACSO.
- Garcés, Fernando (2006). “La oligarquía de la media luna crea autonomía “de hecho””, en [www.bolpress.com](http://www.bolpress.com), 13 de noviembre.
- Galindo Soza, Mario (2006). *Autonomías departamentales en la Bolivia de la Asamblea Constituyente. Descentralización política, administrativa y fiscal financiera*. 2 Tomos. La Paz: CEBEM.
- Mayorga, René Antonio (2000). *Desmontaje de la democracia*. Cuadernos reflexión y debate. La Paz: CEBEM.
- Mayorga, René Antonio (2004). “La crisis del sistema de partidos políticos en Bolivia: causas y consecuencias”, *Cuadernos del Cendes* Año 21. No. 57. Tercera época, septiembre-diciembre.
- Ministerio de Planeamiento y Coordinación (1993). *Hacia el proceso de descentralización*, Proyecto EMSO/Descentralización, MPC / La Paz: BM
- Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal (1999). *Participación Popular. Una evaluación-aprendizaje de la Ley, 1994 – 1997*. La Paz.

PNUD (2003). “Formación y evolución del espacio nacional”. *Cuadernos Futuro* No. 18. Informe de Desarrollo Humano. La Paz.

Urenda, Juan Carlos (2003). *Autonomías Departamentales*. Santa Cruz de la Sierra: El País.

# Perú, la reforma pendiente: descentralización autonómica y desarrollo territorial

Manuel Dammert Ego Aguirre\*

## Presentación

El Perú está iniciando, en los primeros años del siglo XXI, una nueva reforma descentralista, la segunda de importancia en la vida republicana desde 1821.

El país está entre dos repúblicas, contraponiéndose en el terreno de la democracia y el sentido común ciudadano, no dos aparatos burocrático-militares, sino dos agrupamientos políticos sociales en la organización del tratamiento de los asuntos públicos: la vieja república criolla de privilegios, exclusiones, y centralismo; y la nueva república descentralista de distribución territorial del poder para una superior unidad del nuevo proyecto de nación pluriétnica.

Es indudable que no existe democracia sin ciudadanos, así como no existe descentralización sin iniciativas autonómicas de la sociedad y de los diversos niveles de gobierno. En un país que pasa de la nación criolla a la nación pluriétnica, que requiere refundar su república y que está integrando sus territorios construidos en grandes espacios macro regionales, la reforma descentralista es una vía en la cual, como José Carlos Mariátegui señaló en 1927: “descentralizar no para separar y dividir a las regiones,

---

\* Sociólogo (Ma), especialista en descentralización y desarrollo territorial. Docente de la Facultad de CCSS de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Ha sido diputado nacional entre los años 80-85, 85-90 y 90-92. Dirige la Red RINADES (Red de Iniciativas Autonómicas Descentralistas) y la revista electrónica poderciadadano.net

sino para asegurar y perfeccionar su unidad dentro de una convivencia más orgánica y menos coercitiva”. La democracia se amplía al ser una democracia territorial, que redistribuye el poder en el territorio socialmente construido.

Un aspecto crucial de esta reforma es la transformación del estado unitario centralista en un nuevo estado unitario con autonomías. Presento algunas reflexiones al respecto, que desde la evaluación de la experiencia de las reformas en el Perú se hacen en general sobre el sentido de las autonomías en los procesos de descentralización.

### **Perú: una reforma pendiente y sus nuevas condiciones territoriales**

*185 años de régimen republicano, 30 años de democracias precarias y sólo dos reformas descentralistas embrionarias*

Desde su fundación jurídica republicana, la descentralización ha sido una promesa incumplida en la Nación. Casi no hay texto constitucional, de los innumerables que se han dado en el país, que no disponga que deba organizarse el poder del Estado en forma descentralizada. De las 12 Constituciones, 8 de ellas lo indican expresamente (Planas 2000).

En los debates y consensos nacionales, incluso se ha llegado a establecer una doctrina constitucional para el régimen jurídico peruano. Se lo señala como un régimen semi-presidencial, de un presidente elegido con amplios poderes pero que no puede dictar normas sin refrendo ministerial y con sus ministros bajo control político parlamentario. La unidad de la república está establecida en un férreo centralismo político-administrativo, copiado del absolutismo francés. Se autodefine como una “república unitaria descentralizada” (Planas 2000), distante del centralismo y del federalismo, pero imprecisa y que anda como personaje en busca de autor.

Nuestra abundante y difundida doctrina constitucional tiene la misma vigencia que la debilísima institucionalidad democrática. De 185 años de vida republicana, pese a que el Estado Nación surge desde los primeros cabildos independentistas, sólo se ha vivido menos de 30 años de gobier-

nos democráticos elegidos por el pueblo, los que han actuado en condiciones de alta fragilidad. Los sistemas de estado y gobierno, han estado organizados en torno a tres grandes principios, heredados de la colonia y que continúan todavía como característicos en la esfera política: el patrimonialismo, que asume la función pública como una actividad privada de privilegios; el presidencialismo, que da al presidente atribuciones supremas y control efectivo de los diversos poderes; y el centralismo, que organiza la representación y la administración con un férreo absolutismo vertical, homogenizante y de cooptación social.

Pese a las promesas constitucionales republicanas, la realidad ha sido la de la República sin ciudadanos (o con mayorías de ciudadanos disminuidos), que forja un Estado unitario centralista, que disponía, desde los niveles de un gobierno burocrático administrativo ubicado en Lima, el manejo del conjunto del territorio nacional, la gran mayoría de las veces abandonado o dejado a la mera extracción de alguna riqueza natural, en enclaves, haciendas o plantaciones. En el siglo XIX, las experiencias limitadas de descentralización fiscal y los interminables vericuetos de legislados consejos departamentales y municipios, nunca se establecían o quebraban por carecer de recursos reales. Los debates entre conservadores y liberales, entre federalistas y unitaristas, eran discusiones aleatorias al interior de una minoría criolla, que gobernaba a espaldas de la mayoría indígena, 90% de la nación, oprimida por el gamonalismo terrateniente, que era la forma local de dominación del centralismo existente.

La construcción del Estado asumió el siglo XX un definido carácter centralista, como un rasgo de su forma general del Estado (López 1997). En lugar de descentralizar, inicialmente se desconcentró administrativamente la función. Esta desconcentración expresó en su momento niveles de la democratización social, pues eran conquistas de nuevas fuerzas sociales y políticas en el Estado que lograron presencia activa con la ampliación constante de niveles de desconcentración territorial de la administración pública. Al mismo tiempo, en una histórica movilización desde la sociedad, durante el siglo XX se han ampliado las relaciones sociales y productivas en que se asientan los territorios descentralizados, locales y regionales. Esta revolución de ciudadanía, que sustenta las mayores habilitaciones de las autonomías, no logró cambiar el viejo estado de

privilegios y sus principios organizadores. La precaria democracia de elites de privilegio, del periodo 1980 a 1990, sucumbió ante la crisis económica, la violencia política, y la quiebra institucional.

En este contexto se inició tardíamente en 1989-1990, en la exacerbación de la crisis, la primera reforma descentralista, que fue fagocitada cuando trataba de dar sus primeros pasos. Esta primera reforma descentralista efectiva de la era republicana, se realizó entre 1980 y 1992 (Dammert 1999). Uno de los más importantes consensos nacionales fue respecto a descentralizar el Estado, estableciendo la elección de los tres niveles de gobierno, nacional, regional y municipal, con una insistencia particular en construir territorios regionales y sus gobiernos como dinámica decisiva del conjunto de la descentralización, para equilibrar los poderes territoriales. Fue un proceso lento y complejo. Se realizó un exitoso referendo de redelimitación regional, y se eligieron 11 gobiernos regionales (5 en 1989 y 6 en 1990) los que no tuvieron oportunidad de funcionar realmente, pues sólo existieron cerca de un año.

Además de serios errores en su diseño y proceso, esa experiencia descentralista se pasmó, sobre todo por la regresión que significó el golpe cívico militar del 5 de abril de 1992, que no sólo los destruyó a ellos y el régimen democrático, sino que arrasó con todo lo que en desconcentración administrativa se había avanzado a lo largo del siglo XX, instaurando un régimen autocrático hipercentralista. A la fecha, sigue vigente la Constitución de 1993 elaborada para el régimen autocrático presidencialista.

Esta esfera pública recortada entró en crisis, por diversos factores, debido sobre todo al ascenso de la democratización social, con la irrupción masiva de la ciudadanía y sus múltiples iniciativas autonómicas en todo ámbito nacional, ejerciendo crecientemente sus derechos políticos, socioeconómicos y cívicos. Entre estos factores de autonomías podemos señalar el mayor acceso al voto universal, las migraciones nacional y al mundo, el acceso a la educación y servicios básicos, la ampliación de los mercados hasta la generalización de la actual producción mercantil simple urbana y rural, la densidad de formas de cooperación y reciprocidad en la vida social, la afirmación de lo pluriétnico cultural como fuente de identidad y progreso social, la incorporación a la sociedad mundial de la

información y la ampliación de las posibilidades de innovación y ejercicio de las libertades por las personas.

La república oligárquica vive, además, desde fines el siglo XX, esta situación terminal con la reformulación del rol del Estado Nación en el mundo global. En estos años se amplían los vínculos entre los pueblos y economías andinas y amazónicas de América Latina, emergiendo como nuevo poder civilizatorio y unidad económica continental, expresando las tensiones y vías ante la multipolaridad global. En vez de afirmarse en ellos, más bien la pervivencia del centralismo estatal administrativo disloca las potencialidades de los territorios.

Este proceso de reforma descentralista supone, requiere y expresa una reforma del conjunto del Estado y de sus relaciones con el territorio y la sociedad, para ampliar la habilitación de las autonomías, efectivizándose que la descentralización es una vía de integración de la nación, opuesta a su fragmentación o secesión. Este contenido territorial autonómico, es lo que constituye la novedad básica del actual proceso de reforma, pues las propias condiciones y exigencias del desarrollo nacional obligan a superar su concepción de solo una reforma político-institucional, para entrelazar el cambio en el Estado, y sus aspectos fiscal, política y administrativos, con el necesario desarrollo de los territorios que reinvierten excedentes, añaden valor agregado, edifican sistemas de innovación local-regional, endogenizando el desarrollo para conseguir un nuevo posicionamiento competitivo en la nación y con ella en el mundo global.

### **La segunda reforma descentralista reducida a mercado asimétrico de transferencias**

#### *Una reforma política-territorial reducida a mercado asimétrico de transferencias*

La actual reforma descentralista se inició con el ímpetu de la transición democrática y el cambio de régimen autocrático de inicios del siglo XXI. Avanzó con la reforma constitucional hasta la aprobación de la Ley de Bases de Descentralización (LBD), la que exigía una siguiente ley de

Reforma del Estado, para redistribuir las autonomías, con sus respectivas competencias y recursos, entre todos los niveles de gobierno. La LBD se promulgó el 2002 acompañando las elecciones para elegir gobiernos regionales, simultánea a la de los gobiernos municipales. También se desactivó el hipercentralista Ministerio de la Presidencia configurado por la autocracia para su control territorial. Pero no se hizo la Reforma del Estado. Los avances fueron detenidos, y desvirtuados.

Una decisión política del gobierno de Toledo cambió el sentido de la reforma; la redujo a “un proceso de transferencias”, además “condicionadas”, del gobierno nacional a los gobiernos regionales y municipales, de manera tal que durante ese periodo de gobierno ( 2001-2005) no se efectuara mayor descentralización y los problemas fueran postergándose para el siguiente gobierno. El modelo que se adoptó fue, entonces, el de asumir la descentralización como una relación de mercado, de oferta y demanda, en la cual los bienes son las transferencias, con lo cual se anula el carácter de soberanía de los órganos democráticos de gobierno y de autonomías de los mismos y de los ciudadanos.<sup>1</sup>

*El bloqueo al nivel regional de Gobierno autonómico  
y la ampliación de brechas entre los territorios*

Uno de los aspectos sustantivos de la segunda reforma descentralista, es el que se refiere a la formación del nivel de “gobierno intermedio”, el de las regiones. No es un asunto de secesión o federalismo, sino de una superior unidad de la nación a partir de la consolidación de territorios regionales y los correspondientes niveles de gobierno, que permitan el ejercicio de las autonomías del conjunto del Estado descentralizado, en el nuevo contexto global-local de la mundialización.

Es necesario, por ello, distinguir dos dimensiones en las demarcaciones regionales. Una, es la de articulaciones de territorios socialmente contruidos; otra es la de poblaciones de territorios que requieren estatu-

---

1 Existe, respecto a estas circunstancias, una amplia reflexión en el Perú, que incluye cinco libros míos publicados, constituyendo referencia última fundamental, el Informe del PNUD-Perú 2006 sobre Desarrollo Humano, referido a descentralización con ciudadanía.

tos de gobierno, con autoridades que las representen y expresen. Los territorios regionales pueden tener diversas expresiones, que en el caso actual del Perú son las de macro regiones en seis grandes espacios geo económicos culturales; y las regiones de comunidad socio políticas de gobierno, de base histórica, que pueden llegar a ser 11 o 12 y con distintas modalidades de organización autonómica.

La segunda reforma descentralista se ha propuesto constituir las regiones como niveles autonómicos de gobierno. Si bien parte de los antiguos departamentos, el propósito declarado es ir hacia niveles territoriales más amplios e integrados, reconfigurando las regiones. No obstante esta perspectiva, existen serias y graves trabas, que se expresan en la no existencia presupuestal del gobierno regional, que no tiene recursos propios y está sujeto a las transferencias centrales, y la confusión entre región-territorial y región política histórico social como se evidenció en el referendo realizado el año 2005 para la formación de regiones más amplias. Es conveniente situar el contexto de esta problemática.

A lo largo del siglo XX, el Estado centralista se extiende por todo el país y se construyen cinco ejes de ocupación del territorio, cuyas limitaciones estructurales hacen crisis al fin del milenio (INEI-ORSTOM 1997). Todo el país fue puesto en función de este esquema de acumulación industrial proteccionista, y su vinculación con la prioridad de uso de tierras agrícola en la costa norte, el que fue apuntalado por el Estado oligárquico. A ellos se subordinaron los diversos territorios.

A lo largo de esta segunda mitad del siglo XX, como parte de estos procesos, es que, al mismo tiempo, se producen cambios fundamentales en la población, con la explosión demográfica, las migraciones internas, y la acelerada urbanización, que cambian las relaciones sociales. Se tejen nuevas relaciones sociales que afianzan los territorios locales y regionales, se incrementan las fuerzas productivas, urbanas y rurales, en la producción mercantil simple de pequeña y micro empresa, y se resquebrajan las jerarquías étnicas productivo-sociales señoriales avanzándose en la democratización. Se amplían las dinámicas de ciudadanía, de ejercicio de autonomías en la vida social y en decisiones territoriales. Las identidades se diversifican y multiplican.

En esta compleja transición se están modificando los ejes de articulación de los diversos territorios descentralizados, cuyas características fueron definidas a lo largo del siglo por el centralismo oligárquico. Se produce por condiciones internas, pero están muy influenciadas por la nueva situación mundial de la globalización planetaria y la integración continental.

Una de sus manifestaciones es la acción concertada en diversas macro regiones por sus reclamos de progreso y desarrollo, que expresan el nuevo rol que los territorios descentralizados reclaman en el nuevo contexto nacional y mundial. Desbordando al hipercentralismo, están en modificación y rearticulación los diversos ejes de producción- mercado - conocimientos, sobre los que se construyen los territorios regionales y locales.

Se vive un periodo de cambios en la dinámica territorial. Se está agotando la establecida en el siglo XX hacia la Lima macrocefálica en torno a los ejes radiales del circuito norte en torno a la panamericana norte y las obras de irrigación, del circuito minero central, y del circuito lanar del sur. Se diseña otra dinámica organizada en torno a macro regiones de la nación y mega regiones de unidad suramericana, en base a los ejes de desarrollo vinculados a las rutas interoceánicas del Norte, Centro y Sur y las principales potencialidades continentales (en agua, energía, bosques, suelo, innovaciones), y con articulaciones macro regionales en torno al aprovechamiento de los recursos naturales.

En el Perú se están configurando los seis grandes espacios territoriales. El macro norte; el amazónico; el macro sur; el centro sur, y el centro andino. Lima-Callao es el sexto, que está en trance a ser una macro región más, pese a contar todavía con el aparato político institucional del todavía vigente estado centralista.

Los principales procesos en curso que impactan en el reordenamiento territorial son:

- El aprovechamiento del gas de Camisea y la pugna por la exportación del gas al mercado norteamericano y continental.
- La maduración de los proyectos hidroenergéticos en la costa, especialmente norte.

- Las rutas inter oceánicas de Norte, Centro y Sur, de integración continental, y las plataformas logísticas portuarias.
- Los megaproyectos mineros en Norte, Centro y Sur.
- El mercado eléctrico nacional, y el acceso a la energía.
- Los procesos de integración comercial, en América del Sur y con las grandes unidades económicas mundiales (USA, Europa, Asia).
- Crecimiento de ciudades intermedias y la mayor urbanización (70%), lo que se produce en 19 ciudades-regiones en las que está el 30% de la población, otro 30% está en la capital nacional, y se mantiene el crecimiento absoluto de la población en el área rural, que es otro 30% localizada en núcleos de menos de 20 000 habitantes.
- El acceso nacional a mejores condiciones de ciudadanía, con fragmentación socio territorial y alta polarización de ingresos.
- Los acuerdos de integración continental y fronteriza están dando origen a mega regiones continentales, que reordenan los territorios en cada nación, y que en el caso del Perú pueden ser oportunidad para el despegue o desarticular los territorios como satélites subordinados de sus respectivas mega-regiones continentales.

La segunda reforma descentralista se ve trabada, en este aspecto territorial, ante varias corrientes contrarias. Existen los que buscan reducir al máximo al gobierno intermedio regional, dejando al poderoso Estado central ante fragmentados y débiles 2,000 municipios distritales y provinciales. Otros, confunden la articulación de políticas macro regionales, que afirmen seis grandes espacios geo económicos culturales, con la formación de demarcaciones de comunidades políticas para estatutos de gobierno elegidos. Esta confusión fue lo que llevó al fracaso el referendo regional del 2005, como veremos más adelante.

En la segunda reforma se trata la afirmación de los gobierno regionales, como expresiones de autonomías que redistribuyan poder en el Estado unitario, con lo que deberían ser diversas modalidades, con tipos de regiones según competencias que asumen y territorios que expresan.

Uno de sus efectos es incrementar la brecha entre territorios. En el mundo global-local, los territorios compiten y tienen distintas inserciones en la nación y el mundo. En el Perú actual, la economía tiene un dinamismo propio de su reprimarización exportadora de recursos naturales, sobre todo minerales y energéticos, en momentos de alza de sus precios en el mercado mundial. Estos enclaves, aportan al fisco, y redistribuyen cánones. De los 24 departamentos, 7 u 8 son los que disponen de recursos naturales mineros y/o energéticos, por lo tanto de canon. Este ingreso extraordinario y eventual, además de basarse en un enclave y no estar diseñado para ser fuente impulsora del desarrollo descentralizado, sólo sustituye a los ingresos permanentes y crea una prosperidad ficticia. Además, no existen mecanismos redistribuidores, lo que acentúa las brechas entre unas y otras regiones, y que incluso pretende establecerse en servicios públicos.

### *El centralista “mercado asimétrico de transferencias”*

Al derrumbarse la autocracia, existía el proceso de elecciones municipales del 2002 como obligación de la Constitución de 1993. Se logró construir el consenso para elecciones de gobiernos regionales siendo este reclamo uno de los fundamentales en la lucha contra la dictadura. Se convocaron en forma simultánea a las municipales. El Congreso aprobó la reforma de la Constitución en este tema para hacerlo factible.

Pero se entrapa la aprobación de la Ley de bases de la descentralización y la Ley de gobiernos regionales. Un sector muy importante del Gobierno estaba en contra de convocar las elecciones de gobiernos regionales, y mantener este nivel como una dependencia designada por el gobierno nacional, a espera que un largo proceso de crecimiento económico de mercado pudiera recién crear las condiciones para su elección. Un sector del Congreso estaba en una posición maximalista, de distribuir

en forma fragmentada los activos, recursos y competencias del Estado, dejando al gobierno nacional sólo como normativo. Se logró formar una mayoría política y social a favor de la descentralización y las elecciones del gobierno regional, partiendo de las autonomías de los gobiernos subnacionales y en un proceso concertado, de planeamiento estratégico y gradual de distribución de recursos y competencias.

El Gobierno no podía ya impedir este avance descentralista, por lo que decide detener el proceso con su deformación. Introduce su modelo de mercado asimétrico de transferencias, con dos orientaciones claves en la legislación. En la Ley de bases de descentralización (LBD), que define las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno y las competencias compartidas, deja a éstas imprecisas, y al Poder Ejecutivo se le establece la capacidad de iniciativa y de voluntad para definir la modalidad y los ritmos del proceso de transferencia.

De este modo anula el sentido de soberanía, autonomía y ciudadanía en las relaciones entre los niveles de gobierno, para reducirlo a relaciones de mercado. La conducción del proceso está en el lado de la “oferta”, que corresponde al Poder Ejecutivo nacional, a través de los sectores que “ofrecen” las funciones a transferir y bajo la coordinación del Consejo Nacional de la Descentralización (CND), en el cual el gobierno nacional tiene mayoría. La “demanda” corresponde a los gobiernos regionales y locales, los que solicitan y negocian las funciones correspondientes a las competencias que la LBD les reconoce.

Completa este “modelo”, el que en la Ley orgánica de gobiernos regionales, se establecen estos organismos sin existencia presupuestal, pues si bien son elegidos por la población, no tienen recursos propios, y dependen de dos fuentes, que son transferencias al arbitrio del gobierno nacional y de la existencia de fondos producto de privatizaciones y/o de recursos destinados por el gobierno nacional. Complementa esta asimetría, el que transfiera a los gobiernos regionales la ventanilla de pagos de los poblados sectores públicos de salud y educación, pero sin atribuciones algunas en políticas sectoriales y administrativas, con las consecuencias de inflar las cuentas de sus presupuestos en gastos corrientes.

Este “modelo asimétrico de mercado de transferencias” abrió una constante y desigual negociación. La consecuencia ha sido clara: los

gobiernos regionales elegidos tienen proporcionalmente menos recursos propios y de inversión que los organismos regionales designados por la autocracia fujimorista. Sólo cuando se elevó los ingresos por el mayor volumen de canon de algunos recursos naturales (mineros, petroleros, etc.), se dispuso de mayor dinero, pero las reservas de inversión fueron trabadas por otro mecanismo, como el del sistema nacional de inversión, que veremos más adelante.

En base a este modelo, se ha gestionado el proceso de reforma reducido a transferencias, en esta singular negociación asimétrica. Se postergaron decisiones claves. De forma tal que cuando ya estaba el gobierno cercano a su finalización, pues las elecciones generales eran el 2006, recién el CND elaboró y aprobó el Plan quinquenal de transferencias 2005-2009, es decir, para el siguiente gobierno, con gravísimos problemas como se verá posteriormente.

Este intento de poner en marcha un modelo mixto de “oferta-demanda” en la práctica no ha funcionado, pues no se puede dar este trato a relaciones de autoridad y gobierno sustentadas en la soberanía de ciudadanos que eligen sus órganos de representación. En el “mercado” de funciones a transferir, son visibles las relaciones asimétricas entre el ofertante gobierno nacional y los “demandantes” gobiernos regionales y locales. De modo que el gobierno nacional ha concluido imponiendo las reglas, los contenidos y los plazos. Hace pesar unilateralmente su poder, disponibilidad de recursos y capacidad de decisión e iniciativa.

### **Las transferencias sin visión del desarrollo ni de reforma del Estado**

La deformación de la reforma a solo las transferencias se manifiesta en que anula enmarcarse en una visión de desarrollo del país, y de la reforma del Estado. Queda todo reducido a una negociación entre oferta y demanda, a ojos ciegos en sentido estricto.

Por esta razón, no se aprueba la Ley de reforma del Estado, que debía seguir a la LBD que establece las competencias exclusivas de los niveles de gobierno. Era necesario reformar el conjunto del Estado, para establecer

el nuevo marco autonómico de los niveles subnacionales. El modelo de mercado asimétrico de transferencias, es funcional al Estado neo liberal hipercentralista. En esta versión del Estado, se refuerzan los controles nacionales en las decisiones estratégicas, las que se negocian directamente con el poder económico fuera de la esfera pública y tras endebles mecanismos reguladores; se anula la planeamiento público como herramienta descentralista de una voluntad nacional, para reducirlo a una programación del control del gasto desde el centralismo administrativo; se transfiere a los gobiernos sub-nacionales lo que se busca privatizar o dejar sin poderes reales.

Al mismo tiempo se reducen las otras áreas del Estado a compensaciones sociales ante los efectos estructurales de exclusión, pobreza e inseguridad de la política neoliberal. La descentralización del poder no puede realizarse sin cambiar este Estado neoliberal. Esta era la norma requerida que no avanza. Más bien, se debaten separadamente la Ley orgánica de gobiernos regionales, y luego la Ley orgánica de municipalidades, con absurdas incongruencias entre ellas, como se manifiesta en lo relativo a competencias compartidas, debilitando la institucionalidad de ambas, fragmentando la escasa inversión pública a su cargo, y haciendo que unas tropiecen con otras de acuerdo a sus condiciones concretas de ejercicio de gobierno.

### **La inexistente descentralización fiscal y el fracaso del referendo por regiones más amplias**

El modelo de mercado de transferencias, empezó a ser cuestionado al exigir los gobiernos regionales contar con recursos propios. Este es el tema de la descentralización fiscal, decisivo pues habilita autonomías, medida que requiere un nuevo pacto fiscal nacional. La respuesta que dio el gobierno a esta exigencia, es característica de su modelo.

Formuló una ley de descentralización fiscal, en la cual ofertaba transferir el 50% del impuesto a la renta, del selectivo al consumo y del Impuesto General a las Ventas (IGV), a las regiones, si es que se integraban en espacios más amplios los gobiernos regionales que han sido elegi-

dos por departamentos. Sino lo hacían, se mantendrían básicamente igual, sin existencia presupuestal al no disponer de recursos propios. Para integrarse en espacios más amplios, debía hacerse un referendo en las poblaciones de los departamentos que formularan expedientes técnicos de integración regional, en base a requisitos fijados por el CND, consulta que debía ser sólo a nivel de sumar departamentos, y no de consultas a provincias contiguas. Se elaboraron 5 expedientes regionales que integraban 16 departamentos: Tumbes-Piura-Lambayeque; Ancash-Huanuco-Junin-Limaprovincias-Pasco; Ayacucho-Huancavelica-Ica; Apurimac-Cusco y Tacna-Arequipa-Puno.

El punto de partida era y es un tema fundamental de construcción de espacios regionales. En el Perú buena parte de los departamentos son artificiales, y no corresponden ni a la dinámica territorial ni a la comunidad política que reclama un estatuto de gobierno. Los departamentos tienen gobiernos regionales que han sido un punto de partida, y que no deben convertirse en un zapato chino que encierre el desarrollo descentralizado. Todo indica, no obstante, que el gobierno no estaba realmente dispuesto a que se constituyeran estas regiones más amplias, pues ellas significan una efectiva redistribución de poder y una ampliación sustancial de los campos de autonomías para ellas y los municipios.

Fueron varios los procedimientos que el modelo de transferencias usó para coadyuvar a que fracasara este referendo regional. El primero, confundir y mezclar el ámbito de políticas macro regionales territoriales, con el de las comunidades sociopolíticas que identifican un nivel de gobierno al alcance de su representación y fiscalización. De este modo se suplantó el impulso autonómico socio-histórico de estatutos de gobierno y de articulaciones territoriales en marcha, por expedientes técnicos-burocráticos, que sumaban indicios cuantitativos sin sustento histórico ni geo-económico para justificar metas que no correspondían a unidades de gobierno.

El segundo, el gobierno rechazó cumplir el ofrecimiento de otorgar nuevos recursos efectivos y no resolvió la forma de organización política de estas regiones más amplias. Los expedientes técnicos habían sido sustentados en su viabilidad financiera en la captación del 50% de los tributos nacionales en la región, lo que el MEF (Ministerio de Economía y Finanzas) desestima días antes de la consulta. No estaban definidas las

atribuciones, formas de organización y representaciones en el nuevo órgano de gobierno regional integrado. De este modo para los votantes, la consulta era un salto a un vacío indefinido, propiciando la respuesta de conservar lo existente. El tercero, el gobierno no activó las juntas interregionales para proyectos de inversión macro regionales, que es la mejor forma de articular territorios y dar cauce autonómico a los estatutos de gobierno regional.

En estas condiciones, el inicial respaldo ciudadano a las integraciones regionales y la voluntad de obtener mayores y reales recursos, se trocó en una defensa de lo existente y conocido. Perdió abrumadoramente el Sí en el referendo. El No obtuvo más del 70% de los votos, y el Sí sólo ganó en Arequipa. Quedaron los departamentos y el Gobierno no tuvo que avanzar ni un milímetro en la necesaria descentralización fiscal. Pero también, pese a todo, quedó abierto el tema de los espacios regionales más amplios.

**Se mantiene la centralización, son escasas las transferencias  
y se impone un ciclo para cada transferencia aislada que  
fragmenta una política pública**

Con este modelo de transferencias, el gobierno nacional mantiene lo fundamental de la administración centralista. Se mantienen y amplían en el gobierno nacional programas típicamente de ámbito municipal, como los programas alimentarios (PRONAA – Programa Nacional de Asistencia Alimentaria), de titulación de predios (COFROPI), de asistencia social o de desarrollo urbano. Ocurre lo mismo en el ámbito regional, como los de zonificación y usos de suelo. Al mismo tiempo, el gobierno nacional transfiere activos de programas en problemas que requieren rediseño y financiamiento que no se han resuelto, como los proyectos hidroenergéticos que son transferidos sin que se constituya una entidad nacional del agua y sin que los gobiernos regionales tengan recursos y competencias para hacer frente a sus necesidades.

La concepción de las transferencias obvia un mapa general de las competencias y sus vínculos indispensables con los recursos. Como el Plan de transferencias ha sido elaborado a fines de gobierno, y sobre la base del

Estado neo liberal hipercentralista, se ha efectuado en forma apurada, poco técnica y con indicadores de metas cuantitativas de cuantas funciones se entregan, las que si se aplicaran en conjunto generarían un inmenso caos en la administración pública nacional, regional y local.

Fragmenta las políticas y competencias en funciones separadas e independientes, las que se irán transfiriendo cada cierto tiempo, por separado, desligando la competencia del recurso, o una función de otra en una misma competencia, o las atribuciones cuando se tratan de competencias compartidas. Los absurdos de este proceder abundan.

El Informe de Desarrollo Humano 2006 del PNUD señala uno demostrativo. Indica que en algunos gobiernos regionales, en materia agraria se ha transferido la primera función de carácter amplio relativa a “formular y ejecutar políticas de desarrollo agrario”; sin embargo, no se ha transferido aún la función específica como “promover el desarrollo de camélidos sudamericanos, etc.” Es decir, el gobierno regional es competente para la función general, pero no para la específica. El Programa de transferencias tiene otras posiciones absurdas, como la de transferir cada cierto tiempo una función, atribución o responsabilidad sobre la misma competencia específica, un tiempo diseña, otro programa, otro organiza y otro ejecuta, con lo cual queda guardada la “transferencia” hasta recibir el encargo completo, y recién los recursos.

Este modelo de transferencia contiene el absurdo que para cada función se debe cumplir un conjunto de requisitos burocráticos, por más que sean partes de una misma política y programa público. De este modo, obligan al gobierno subnacional a repetir para cada uno de ellos todo el ciclo de acreditación exigido, y a implementar modelos de gestión que no les corresponde ni son los adecuados pues han sido construidos para niveles nacional. Esta distorsión se aprecia nítidamente en relación a cómo está formulada la transferencia de los programas sociales, que se mantienen fundamentalmente en el gobierno nacional, y en los que se han desagregado unas funciones aisladas, las que al transferirse parcial y separadamente producen serios problemas en la ejecución de dichos programas, así como duplican los que mantiene el gobierno nacional y los limitados que transfiere por funciones sueltas.

### **La acreditación ante el centralismo para transferir en este mercado asimétrico**

Recién a fines de 2004, cuando restaba sólo un año de ejercicio efectivo de gobierno, se aprobó la Ley del sistema de acreditación y su reglamento, que se considera el paso obligado para que puedan darse las transferencias. El sustento de esta “acreditación”, es la desconfianza de las capacidades y la negación de las autonomías. Al ser el modelo el de un mercado asimétrico, en el cual el arbitrio del gobierno nacional tiene amplísimo campo por las incongruencias y ambigüedades de toda la normativa, la acreditación es el filtro máximo de esta asimetría. La administración centralista, que es la históricamente fracasada, es la que decide y califica a quienes acredita como hábiles. Adicionalmente, una descentralización que asume las autonomías no sólo genera organismos de gobierno con recursos propios y transferencias compensatorias, sino que construye mecanismos de apoyo y soporte para la formación continua, de manera de ir optimizando lo positivo y apoyando a corregir los errores. Para hacer evidente el espíritu centralista de esta norma, el proceso de acreditación es abigarrado, confuso, altamente burocrático, dominado por criterios puramente cuantitativos y formales, sin evaluaciones de calidad ni indicadores de desempeño.

### **La fragmentación de la inversión pública, el sistema centralista de inversión, y la participación ciudadana estrechada a presiones de demanda**

Uno de los más serios problemas de los gobiernos regionales y municipales es el problema del manejo de la inversión pública. Este problema se acrecienta cuando en los gobiernos subnacionales los ingresos por canon, derivados del auge exportador de materias primas que vive el Perú, genera una ficción de progreso local-regional, que en este caso amplía los gastos permanentes en base a ingresos aleatorios como los de canon a recursos naturales; desperdicia el uso adecuado de este ingreso extraordinario, y acrecienta brechas territoriales.

El modelo de mercado de transferencias, hace más agudos estos problemas y ha demostrado su fracaso para resolverlos, al desconfiar y obstaculizar el ejercicio de las autonomías.

Todo este modelo impulsa la fragmentación de la inversión pública y el desarrollo de la privada. No sólo en las negociaciones entre oferta y demanda, sino en la propia concepción del rol de los gobiernos subnacionales. Es por ello, por ejemplo, que en las transferencias a los gobiernos municipales, se ha anulado prácticamente el nivel de gobierno provincial, afectando a las 19 ciudades intermedias, o ciudades-región, que deberían tener atribuciones efectivas al ser actores sustantivos de la descentralización. Al mismo tiempo, los procesos de participación ciudadana, como los de presupuestos participativos, son promovidos, normados e impulsados desde el gobierno central en un formato que organiza una presión de las demandas hacia inversiones fragmentadas.

Completa este debilitamiento de habilitaciones de autonomías, el sistema nacional de inversiones públicas organizada de manera férreamente centralista. Ya constituye una distorsión grave que el real organismo de planeamiento el estado, no sea un Ministerio o una entidad nacional de planeamiento sino que sea el Ministerio de Economía y Finanzas, el que a través de sus dependencias establece los planes multianuales a los que se sujetan todos los organismos. Se asume el planeamiento no desde los objetivos de desarrollo nacional y sus territorios, sino de la administración fiscal de los recursos. A esta distorsión se agrega o se desprende de ella, el sistema de inversión pública, concebido para que sea el nivel nacional, a través del MEF, el que decida ya no sólo la inversión del gobierno nacional, sino también la inversión significativa de gobiernos subnacionales regionales y municipales. El centralismo del SNIP (Sistema Nacional de Inversión Pública) es altamente ineficiente: lleva a que se aprueben proyectos sin priorizarlos en el territorio donde están ubicados; a que se establezca los ritmos de inversión separados de su realidad de financiamiento y ejecución; a que se descuiden las inversiones de mantenimiento en infraestructuras; a que la caja fiscal alargue plazos de ejecución elevando el costo de los proyectos.

Es indudable que existen serias y muy importantes limitaciones para los proyectos de inversión en los gobiernos subnacionales. La respuesta

centralista del sistema del SNIP ha sido recortarles al máximo la capacidad de decisión al respecto. Es un absurdo. La única forma de optimizar el uso de los recursos de inversión de las regiones y municipios es que simultáneo a su más amplia capacidad de decisión autonómica, se acompañe de asistencia técnica a la formación de sus oficinas de inversión respectiva, a la capacitación del personal de carrera publica especializada, y al seguimiento con indicadores de desempeño en una autorregulación asistida y constante, en concursos de proyectos, co-participación y otras modalidades.

Se ha dictado una nueva norma sobre el SNIP otorgando la declaratoria de la viabilidad de los proyectos a los gobiernos subnacionales, ante la existencia en el 2007, de un volumen importante de recursos y proyectos que no se ejecutan. Pero no han cambiado el conjunto de otras herramientas administrativas y de asistencia efectiva, ni se ha legislado la carrera pública, ni se han establecido los indicadores de desempeño. De esta forma es una habilitación parcial y deforme de las autonomías.

## **El Perú entre dos repúblicas y el rediseño de la reforma descentralista**

### *El país entre dos repúblicas*

Los resultados de las elecciones generales en abril-mayo 2006 y de las municipales-regionales en Noviembre de ese mismo año, evidencian la crisis nacional y de la reforma descentralista. La alta polarización -Alan-Humala- que preanunciaba un bipartidismo en una polarización extrema, entre el Apra y el partido nacionalista, basados ambos en promesas de cambios sociales sustantivos, se ha diluido en las siguientes elecciones regional-municipales en una fragmentación política generalizada pero con alta polarización social.

El APRA ha retornado a su 25% de respaldo, afirmado su gabinete de centro derecha, y ha sido derrotado en municipios y regiones; se ha diluido la alternativa que quiso expresar Humala; la derecha conservadora se ha reducido y amurallado en Lima, organizada partidariamente en pro-

gramas de TV, radios y periódicos. En medio de la acentuada fragmentación política, emergen distintos movimientos. Vuelve a la escena pública el centroizquierda, que tiene como portaestandartes descentralistas a Guillen, Simon, Gonzáles y Huaroc. Están los fujimoristas encabezados por Kuori y Salas. Aparecen síntomas de estallidos anarcoides. El Gobierno está más que nunca en un precario equilibrio insostenible hacia la centroderecha. Y muchos de los gobiernos regionales y municipales tienen gran fragilidad institucional y débil base de sustento, al haber ganado con menos del 20% de votos de respaldo.

No ha primado el independentismo antipolítico de los años 90. Existe, más bien, intensificación de la participación, que navega entre la soberanía de los ciudadanos y la sumisión de las clientelas. La democracia, es decir gobierno y oposición, autoridades y sociedad, se verá obligada a efectuar cambios sociales e institucionales, en medio de grandes distensiones, acuerdos nacionales y confrontaciones. La reforma descentralista es uno de sus principales escenarios.

El país está entre dos repúblicas. Esta idea, que desarrolla Bobbio (2002) referida a la esfera pública de poder donde se deciden los asuntos comunes a la nación, permite explicar lo que acontece.

El Perú vive la agonía de la primera república de privilegios, impunidad, centralismo y exclusión, que la autocracia neoliberal fujimorista intentó remodelar para prolongarla y perpetuarla. Desde la sociedad surge otro y nuevo sentido de república. Han crecido la democratización social, las demandas de autonomías locales y regionales, las iniciativas de emprendimientos y auto constructores, la afirmación pluriétnica, las exigencias universales de progreso ciudadano. La democracia y el sufragio universal se asumen como instrumento de cambio. Pero las autoridades rápidamente pierden legitimidad, y asistimos a la fragmentación con múltiples “partidos de personas”, vehículos efímeros de clientelas.

El creciente interés ciudadano por participar en política, el trasfondo de reclamados cambios sociales sustantivos en un país con la mayoría de su población en pobreza, desocupada, y las variadas formas de agrupamiento, son señas de la paulatina configuración de un nuevo sistema de partidos, que está en el eje de esta pugna entre dos repúblicas, en la crisis nacional del sistema político, de representación y de partidos.

Para la vieja república, la derecha política y los grupos de poder económico, propugnan su remodelación corporativa-autoritaria. Quieren aprovechar la bonanza de excedentes por el precio de los minerales en el mercado mundial y formar una nueva oligarquía. Su programa estatal centralista es claro.

- Pretende recortar derechos humanos.
- Busca restringir los derechos sociales e individuales (contra ONG y sindicatos).
- Propugna el crecimiento sin desarrollo, sólo con “donaciones”, con amplísima polarización en la concentración de ingresos.
- Quiere encuadrar a la opinión pública en el secuestro de ideas y noticias y la estigmatización de lo que sea cambio e izquierda.
- Afianza el centralismo administrativo, que sólo negocia cuotas y parcelas, propugnando que los enclaves minero-energéticos asuman corporativamente funciones de poder local-regional, a los que reemplazan.
- Pretende ir hacia el distrito electoral uninominal, para que sus fuerzas traten de copar las próximas elecciones para un sistema bi-partidista, mientras ahora capturan los sistemas electorales.

Desde la sociedad, las fuerzas sociopolíticas de nueva república emergen, por su parte, hacia una opción progresista, que se sustenta en un país de ciudadanos, con ética en la política, por lo que su programa democrático participativo es el de la sociedad justa, la nación pluriétnica descentralizada y la institucionalización de los partidos para el des-caudillaje del poder. Su programa es también identificable:

- Formula ampliar los derechos en el estado social democrático;
- impulsa trabajo digno y revolución productiva, con redistribución del ingreso, empezando con los impuestos a las sobre ganancias y la recuperación de la renta de los recursos naturales;

- incentiva la nación pluriétnica, de convivencia entre todos los peruanos;
- promueve opinión pública plural, libre, vigilante;
- descentraliza con autonomías, fortaleciendo los espacios macro regionales, los municipios, los territorios diversos;
- plantea la reforma política para una nueva representación con partidos de ciudadanos y sistemas electorales proporcionales, en donde la igualdad de acceso se garantice por la democracia institucionalizada, superada la herencia presidencialista-autocrática.

Las opciones entre las dos repúblicas, atraviesan todo el espectro político-social. No se trata de enfrentamientos entre aparatos burocrático-militares, sino en dos formas distintas de organizar el tratamiento de los asuntos comunes de la sociedad, formas contrapuestas que están en contraste activo y desde la propia sociedad. Y en la cual el tema de la reforma descentralista es uno de sus aspectos medulares, al constituir las relaciones entre los crecientes espacios territoriales de las seis macro regiones y su relación con la reforma institucional para su representación y gestión, uno de los asuntos fundamentales de la viabilidad de la nación.

### *Rediseño de la reforma descentralista*

La reforma descentralista debe ser una herramienta clave para el desarrollo territorial, con mayores autonomías de gobiernos regionales y municipales en un reformado Estado unitario descentralizado. Este debe ser el modelo que reemplace al actual de mercado asimétrico de transferencias. Es necesario un acuerdo nacional que rediseñe la reforma descentralista, del cual depende, en gran medida, la gobernabilidad de nuestra democracia, y el proyecto del país como nación integrada y pluriétnica. Algunos de sus elementos deberían ser los siguientes:

- Nuevo pacto fiscal descentralista. Son necesarias algunas políticas claves. Ante todo, ampliar los ingresos propios de los gobiernos municipales y regionales, con bonificación en las transferencias según indicadores de desempeño, según metas de desarrollo y gestión pública. Las regiones, por ejemplo, deben tener dos o tres puntos del IGV como ingresos propios, superado su actual condición de “fantasmas presupuestales”. Además, constituir un fondo de compensación regional con un porcentaje de los cánones, destinándolo a inversión en infraestructura, en ciencia y tecnología, y en cadenas productivas, en macro regiones y en las regiones sin recursos naturales y mayor pobreza. También, establecer quinquenalmente una matriz de transferencias de ingresos, relacionada al ciclo económico, con momentos de alzas y otros de restricciones, evitando la actual “ecuación de crisis” que es dependiente de incremento de gastos fijos sin sustento permanente de ingresos. Establecer tipologías municipales con indicadores de desempeño, bonificando la ampliación de habilitaciones de autonomías, asociación de habilitaciones de autonomías, asociatividad, desarrollo territorial para la producción, participación ciudadana.
- Nuevo mapa de competencias entre los niveles de Gobierno, a partir de la Reforma del Estado. Es imprescindible se concuerde un nuevo mapa competencial de autonomías, el cual se estructure a partir de afirmar las competencias normativas y exclusivas del gobierno nacional, las competencias sectoriales de las regiones, y las competencias locales de las municipalidades. Deben reordenarse aquellas que son exclusivas del respectivo nivel de gobierno, y fijarse las funciones de cada nivel en las competencias que son concurrentes. Este nuevo mapa debe establecerse sobre la base de la reforma del actual Estado que lo transforme al servicio del ciudadano (carrera pública meritocrática, centro de planeamiento, cambios en el SNIP, gobierno electrónico, participación ciudadana, etc.), en camino a superar la concentración presidencialista hipercentralista, el sectorialismo administrativo, el patrimonialismo de la función pública, y el clientelaje de los puestos públicos.

- Potenciar el desarrollo territorial regional y las inversiones para la integración nacional equitativa. Un nuevo proyecto nacional territorial debe asumir la localización estratégica, las cadenas productivas a partir de recursos naturales a ser transformados, y los ejes interoceánicos, condiciones que articulan grandes espacios macro regionales. Las juntas interregionales: sur, centro sur, amazonía, metropolitana, centro andina, norte, que deben asumir competencias para proyectos interregionales en agua, energía, transportes y comunicaciones.
- Descentralizar la prestación de servicios públicos (salud, educación, programas sociales) garantizando el financiamiento nacional de los mismos. La prestación debe darse descentralizada en los establecimientos (escuela pública, centros de salud, núcleos sociales ejecutores), con el nivel administrativo a cargo de los niveles regionales, y el respaldo de los municipios y la sociedad. El gobierno nacional debe garantizar el financiamiento, con criterios de equidad y desempeño, para el acceso universal y con la gratuidad correspondiente. Avanzando con experiencias piloto, cada sector debe ampliarse hacia la universalidad y cambiar hacia una gestión con indicadores de desempeño y tipologías para transferencias.
- Renovar los procedimientos de gobernabilidad en los municipios y regiones. Entre ellos diferenciar la función de gobierno de la administrativa; la labor ejecutiva de la normativa-fiscalizadora; facilitar la fiscalización ciudadana; incorporar plenamente la democracia participativa; usar los instrumentos de gobierno electrónico; establecer un mínimo de respaldo (35%) para acceder al gobierno subnacional, lo que no se obtiene en la primera vuelta debe obligar a una segunda vuelta entre los dos más votados.

## Las opciones estratégicas del desarrollo territorial descentralizado para habilitar autonomías en nuevo proyecto de Nación

Las condiciones del mundo global, de la integración sudamericana y de las pugna macro regionales autonómicas, genera que variados actores tengan distinto poder, disminuyendo el del Poder Ejecutivo Nacional, por lo cual la suma de los resultados de las correlaciones político sociales son muy complejas. Se abren diversos y acuciantes escenarios estratégicos, en una intensa pugna en torno a los ejes claves del desarrollo territorial, de lo cual depende en gran medida la reforma descentralista en lo institucional pues se habilitan las autonomías y las capacidades de endogenizar potencialidades para lograr el desarrollo. El Gobierno no tiene proyecto nacional y su socio del poder económico neoliberal si lo tiene definido y está a la ofensiva. En los ejes estratégicos territoriales son variados y contra puestos los proyectos entre la neoligarquía centralista y la ciudadanía que votó en las últimas elecciones por un cambio descentralista autonómico para el desarrollo nacional.

### *El gas de Camisea, el petróleo, el cambio de matriz energética y la petroquímica*

Está cambiando la base energética del país, en forma cada vez más interrelacionada con los cambios energéticos en América Latina y el mundo. El país está en condiciones de pasar a ser exportador de gas y petróleo, pero, sobre todo, a usarlos como insumo industrial con el desarrollo de la petroquímica y el cambio de la matriz energética nacional.

El Gobierno ha asumido como uno de sus principales proyectos el del gas de Camisea, en sus versiones Camisea I (en ejecución) y Camisea II (para exportación). Tiene el problema que está en curso una objeción del BID a la construcción de los ductos de Camisea I (cuyas auditorias se harán públicas este año) y al impacto ambiental del proyecto; está en discusión la aprobación del crédito multilateral para Camisea II. En ambos proyectos, se presentan como indispensables la sociedad Hunt-PPK, liga-

da al gobierno de Bush, los que quieren obtener grandes ganancias con la exportación más amplia y rápida, sin cambiar la matriz energética ni desarrollar la petroquímica. Existen propuestas en sentido contrario al grupo Hunt-PPK. Las más importantes plantean ampliar la exploración y construir ductos regionales que permitan generar la petroquímica y sus industrias derivadas, al tiempo que se activa la construcción del mercado interno para el gas, y se reordena la exportación en función de este uso nacional del gas.

Con el petróleo, la puesta en explotación de los yacimientos de Loreto, que tiene campos de petróleo crudo, nos puede convertir en pocos años exportadores y dar curso a la industrialización, para lo cual se requiere la combinación con petróleos ligeros, que tienen Ecuador y Venezuela. Se están avanzando propuestas a este respecto. Están en curso propuestas de la empresa estatal brasileña, Petrobras, en expansión en toda América Latina, a la empresa estatal peruana Petroperú para instalar plantas petroquímicas en el Sur (usando el gas de Camisea que se llevaría en el ducto del sur), y en el Norte, a partir de la refinería de Talara y en Bayovar. Empresas nacionales, como el grupo Brescia, Rodríguez Banda y otros, están planteando proyectos de petroquímicas.

*Perú, país-puerto: la plataforma logística de América del Sur con Asia y el Pacífico*

La lucha de las macro regiones, conquistando las interoceánicas del norte y el sur; y de los portuarios de Fentenapu, pasando a la etapa de la competencia interportuaria con la vigencia de Enapu al tiempo que grandes inversionistas mundiales, promoviéndose el mega puerto del Callao y los puertos interoceánicos de Paita y de Ilo, abrieron los proyectos que están en marcha al respecto de este objetivo nacional. Cobijados desde el gobierno, el poder económico mercantilista ha lanzado una arremetida para imponerse como monopolios rentistas, que desvirtúen estas perspectivas estratégicas e impongan ganancias rentistas. Quieren frustrar el Callao como mega puerto de contenedores, se oponen a abrir la cadena logística del Norte-Oriente con Manaos, pretenden ganancias exorbitantes

en la construcción de la interoceánica del sur sin proyectos de desarrollo de cadenas productivas macro regionales, quieren imponer monopolios parasitarios en puertos, aeropuertos, e impedir la instalación de ferrocarriles que conecten el norte (Paita-Marañón) y el sur (costa sur con cono sur sudamericano). Son ellos los que bloquean afianzar los seis grandes espacios macro regionales del país, como unidades territoriales integradas, capaces de competir en el mundo global-local como plataformas logísticas.

*La agricultura diversificada, nuevo paradigma del desarrollo agrario nacional competitivo*

Los procesos de integración están evidenciando que tenemos las condiciones agropecuarias para que, con un nuevo paradigma de diversificación, podamos despegar en una profunda transformación del agro. Estamos viviendo las posibilidades de un cambio y ampliación del portafolio agrario, tanto en las macro regiones, como hacia América Latina y el mundo. La neoligarquía busca deformar esta posibilidad, para volver a una economía de grandes unidades de exportación primaria, que acompañen a los grandes proyectos mineros de exportación. En Piura y el Norte pretenden imponer la primacía de la caña de azúcar, para producir etanol, destinado a la exportación, a costa de dejar sin el agua necesaria a la transformación del portafolio agrario. Quieren generar una reconcentración de las unidades productivas para reemplazar con el monopolio rentista la necesaria elevación de la productividad y la formación de cadenas productivas integradas por diversos sectores (papa, alcachofa, etc.). Están bloqueando el manejo de los bosques productivos amazónicos, para acentuar la extractividad forestal y la destrucción de los bancos genéticos en la amazonía. Están dejadas a la sobrevivencia las ganaderías de camélidos y sus cadenas productivas, buscando la neoligarquía instalar algunas islas de alta tecnología conectadas al mundo global y separadas del país. Las posibilidades de diversificación y exportación en la sierra sólo son posibles con un paradigma que incorpore a los millones de pequeños productores y miles de comunidades campesinas, lo que requiere autonomías, créditos y asistencia técnica masivas, que están bloqueadas.

*Los emprendedores descentralizados para el desarrollo industrial competitivo: innovaciones, créditos, nueva empresarialidad; están bloqueados por la neoligarquía rentista parasitaria y las limitaciones de un Estado que no asume sus funciones de planeamiento y promoción*

Mientras la neoligarquía quiere capturar los recursos públicos y se construye islas tributarias y fiscales de privilegios (exoneraciones, no pago de tributos, monopolios, acceso corporativos a decisiones públicas, etc.) para incrementar sus ganancias rentistas, en el país han surgido miles de pequeños y medianos empresarios, urbanos y rurales, que están activos en buscar una nueva forma de desarrollo industrial y de servicios competitivos con un nuevo tipo de empresarialidad innovadora. La arremetida de la neoligarquía busca reducir al máximo las oportunidades de los sectores emprendedores, por lo cual traban el acceso al crédito, que debería dar el Banco de la Nación; elitizan lo que deberían ser sistemas regionales y locales de innovación en la producción; impiden que se de curso a nuevas formas jurídicas de empresarialidad para los nuevos sectores en ascenso. La neoligarquía pretende reducir el Estado al rol de policía y servicios, dejando de lado sus funciones claves de planeamiento y promoción, que en todo el mundo son fundamentales en la alianza estratégica con los diversos sectores privados que impulsan el desarrollo nacional.

*La minería: conglomerados productivos que financian el desarrollo nacional descentralizado o enclaves despóticos de saqueo de recursos y rentas estratégicas*

La economía peruana se ha reprimarizado, y sobre todo es exportadora de minerales. En todas las macro regiones se multiplican los yacimientos polimetálicos en explotación de la gran y mediana minería, en oro, cobre, plomo, zinc. Estos tienen cada vez menor valor agregado, se establecen como enclaves, ocupan poca mano de obra, y son el financiamiento de un estado central al que exigen protección y privilegios. Está abierta la disputa por usos de suelo, agua e infraestructuras de las empresas mineras con las sociedades locales y regionales, que pugnan por otras actividades agra-

rias, industriales y de servicios, así como la pugna por captar la extraordinaria renta minera, que ha generado para el Perú una era de bonanza similar a la era del guano del siglo XIX. Esta disyuntiva está en pugna cada día y en todas las dimensiones. En los territorios se da entre la imposición de enclaves despóticos, que hace de las empresas mineras autoridades públicas en sus áreas de influencia, o la promoción de conglomerados territoriales productivos, en los que hagan parte las actividades mineras compatibles con el desarrollo descentralizado. A nivel general, es la disputa por la reforma tributaria, el nuevo pacto fiscal descentralista y el adecuado uso de la renta minera.

## Bibliografía

- Bobbio, Norberto (2002). *Entre dos repúblicas. En los orígenes de la democracia italiana*. México: Siglo XXI Editores.
- Dammert, Manuel (1999). *Desborde territorial descentralista*. Lima: Tarea.
- \_\_\_\_\_ (2000). *Minería y crisis socio ambiental en la Región Central Altoandina*. Lima: Labor.
- \_\_\_\_\_ (2001). *Democracia territorial*. Lima: RINADES.
- \_\_\_\_\_ (2003). “La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la reforma institucional al desarrollo territorial”. *Serie Gestión Pública* No. 31. Santiago de Chile: ILPES.
- INEI-ORSTOM (1997). *Perú en mapas*. Lima: INEI.
- López, Sinesio (1997). *Ciudadanos reales e imaginarios*. Lima: IDS.
- Planas, Pedro (2000). *Descentralización en el Perú republicano*. Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (Perú) (2006). *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2006. Hacia una descentralización con ciudadanía*.

# Chile duro: régimen de presidencia centralista reforzada por la dictadura derechista y administrada por la centro-izquierda paternalista

Esteban Valenzuela Van Treek\*

## Resumen

La tesis de este artículo<sup>1</sup> es explicar los escasos avances descentralizadores en Chile, no sólo como el fenómeno histórico derrota de los federalistas en sendas guerras civiles, sino como el reforzamiento en los últimos treinta años de una visión jacobina de la política tanto en la derecha como en la centro-izquierda criolla.

Los ideólogos de la institucionalidad pinochetista (el movimiento “gremial” de Jaime Guzmán) idearon una regionalización meramente desconcentradora, municipios “orgánicos” con consejos sociales designados indirectamente, y una Constitución (1980) presidencialista, centralista y tutelada militarmente.

La Concertación Democrática que gobierna desde 1990 no puede y no quiere, modificar este régimen político, que llamaremos “presidencia-centralista”, abocándose en la transición sólo a eliminar la exclusión legal del PC (1989) y de algunos enclaves autoritarios (2005). De este modo, la Concertación es refractaria a las corrientes descentralizadoras y parla-

\* Periodista y escritor, magíster en Ciencias Políticas de la P. Universidad Católica de Santiago y master en desarrollo de la Universidad de Wisconsin-Madison. Fue alcalde de Rancagua y es diputado (Chile Primero) coordinador de la Bancada Regionalista.

1 El *paper* es tributario del taller que junto a Gonzalo Cáceres sostuvimos con el profesor Ismael Saz del Departamento de Historia Contemporánea de la Universidad de Valencia (enero-marzo 2007), buscando entender las herencias autoritarias del franquismo y el pinochetismo. Agradecemos los comentarios y correcciones de Alfredo Rodríguez y Paulina Matta de SUR, y su “instigación” a mirar la falta de descentralización como un problema de matriz política.

mentaristas de la socialdemocracia y la democracia cristiana europea, adoptando la tradición presidencial-centralista reforzada por el autoritarismo, lo cual ha inhibido tendencias a la dispersión del poder. La agenda descentralizadora cobrará energía sólo como reforma política cuando se rompa la tradición centralista reforzada por el pinochetismo, y la “presidencia-centralista” sea superada. Hacemos referencia al caso español, tanto por las influencias entre franquismo y pinochetismo, como por los caminos divergentes en la transición; una fuerte democratización parlamentaria y regional en la Península en contraposición a la proyección de una democracia restringida y semi autoritaria en el caso chileno.

**La pregunta a dos décadas del declive de la dictadura:  
¿Por qué los demócratas no desmontan el esquema concentrador  
del poder de la constitución pinochetista?**

Tras la derrota de la dictadura chilena en el plebiscito de 1988, se pensó que venía una transición política relevante, en la cual se pactaría a la “española” una rápida democratización de la cual podría surgir un régimen político en las antípodas del andamiaje del pinochetismo y sus ideólogos del “gremialismo” encabezado por Jaime Guzmán: ni exclusión ni tutelaje militar (reformado en 1989 y 2005), tampoco presidencialismo extremo ni centralización política.

En el caso español, tras la muerte de Franco, Adolfo Suárez sorprendió con las negociaciones de 1977 y 1978 (los pactos de la Moncloa), que desmontaron el andamiaje autoritario, legalizó al PC y asumió la bandera de autonomía regional y parlamentarismo de nacionalistas y progresistas.<sup>2</sup>

Por cierto, en el caso español murió el dictador y no se mantuvo como Jefe del Ejército, según ocurrió en el caso chileno. Pero debe considerarse como estructural la preexistencia en España de un discurso autonomista y parlamentarista con raíces históricas, y la renovación del PC y los socialistas, que reclamaban tanto “democracia, inclusión y autonomías regionales”.

---

2 Una versión reciente se encuentra en: Abella, 2006. Según el autor, al “ritmo vertiginoso y la firmeza reformista” que Suárez impuso con el aval del Rey Juan Carlos, el principal líder de la derecha franquista, Manuel Fraga, denunciaba “las concesiones sin contrapartidas”.

## La crítica al presidencialismo reforzado desde parte de la academia que se desoyó por la centro-izquierda

En Chile, el movimiento regionalista es más débil y se desoyó las corrientes reformistas-parlamentaristas de la academia y grupos minoritarios de la Concertación, que buscaron dar pasos en moderar el presidencialismo en los inicios de la democracia. El académico Oscar Godoy, director del Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica, concluye que el marcado presidencialismo chileno fue el reforzamiento en dictadura de una demanda proveniente de la derecha, el centro y la izquierda: “el gobierno militar recogió las demandas de los gobiernos de Alessandri, Frei y Allende para fortalecer el poder presidencial y disminuir las potestades legislativas y fiscalizadoras del Parlamento” (Godoy 1992 :22).

Ingenuamente se pensó que con la nueva ola democratizadora vendría un movimiento en los partidos a favor de las “soluciones mixtas” que politólogos como Giovanni Sartori propician en las múltiples fórmulas para equilibrar el presidencialismo. Desde los minoritarios grupos aperturistas de derecha liberal, voces como el constitucionalista José Luis Cea, condenaron el “presidencialismo reforzado” de la constitución pinochetista, propugnando tanto el semipresidencialismo como una fuerte descentralización “política y no sólo administrativa- judicial” (Cea en Godoy 1992).

Francisco Cumplido, Ministro de Justicia del gobierno de transición del Presidente Patricio Aylwin, esboza una crítica al régimen político, aunque dicho gobierno no tomara acciones en esa dirección. El ministro demócrata cristiano llega a calificar de cesarista el excesivo presidencialismo:

“Nos formamos la convicción de que la institucionalidad de los gobiernos presidenciales en América Latina se desarrolla entre la tensión de fortalecer el poder de un Presidente de la República para gobernar naciones no totalmente integradas y el miedo de que se transformen en dictadores, en tiranos. En síntesis, opción por el cesarismo legal” (Cumplido en Godoy 1992: 119).

No obstante, estas y otras críticas, en las sucesivas reformas constitucionales, la concertación gobernante de centro izquierda sólo atacó los encla-

ves autoritarios, pero dejó intacto el presidencialismo y el centralismo. La derecha no pidió reformas, aspirando a detentar el mismo poder omnímodo desde la conquista de la presidencia de la República, eje de la política chilena.

### **Una dictadura que proyecta su institucionalidad del orden, la no reforma, el centralismo y el presidencialismo extremo**

En el sentido común de la opinión pública y la academia, se cita a Chile como un caso excepcional de transición tras la derrota de la dictadura en el plebiscito de 1988. Según reciente formulación del profesor Peter Smith (2005), nuestro país sería uno de los cuatro en que existe una auténtica democracia liberal en el continente, a diferencia de aquellos que serían “democracias iliberales”, en que se realizan elecciones pero no se respetan los controles, los derechos individuales ni la separación de poderes. Smith cuestiona ciertas restricciones al pluralismo informativo en Chile- como la censura de libros en la transición-, pero luego no atiende la persistencia de senadores designados, el tutelaje militar, el sistema electoral excluyente, el parlamento débil y el caso extremo de centralismo chileno. Si la clásica “poliarquía” de Dahl quiere connotar la dispersión del poder para que la democracia sea “el gobierno de muchos”, la distinción de “iliberal” quiere marcar en Smith la falta de controles al poder en sistema semi democráticos en América Latina.

Pero Chile es raro; hay controles, baja corrupción relativa y capacidad de los medios y la justicia de investigar y sancionar a políticos oficialistas. Sin embargo, algunos gobiernos acusados de “iliberales” por molestar la prensa opositora y menguar una auténtica competencia electoral- el PRI mexicano hasta los años 90 y Chávez hoy-, sí permitieron aperturas democráticas territoriales. El PRI aceptó en su apertura la elección de gobiernos regionales, incluyendo un alcalde mayor de Ciudad de México opositor, como Chávez permite elecciones de gobiernos regionales de donde provino su contendor en las elecciones del 2006. En cambio, el paradigma de democracia “liberal” que sería Chile sigue nominando todas las autoridades regionales y no acepta la elección en la mega ciudad

de Santiago de un gobierno metropolitano diferenciado del Gobierno central. Esta hipercentralización ha comenzado a mostrar el rezago institucional de Chile y sus dificultades en transporte, segregación urbana, medio ambiente y seguridad ciudadana, entre otros tópicos críticos.

Para calificar el caso chileno, acuñamos el término de “presidencia-centralista” para denominar el modelo democrático restrictivo chileno, con un presidencialismo centralista fuerte y un bajo poder de los contrapesos políticos (parlamento y gobiernos regionales). Sin duda, la existencia de una tradición democrática, partidos fuertes, poder judicial y contraloría con niveles aceptables de independencia, prensa opositora y niveles medianos de organización de la sociedad civil, hacen del caso chileno una democracia representativa. Pero no hay elecciones democráticas de gobiernos en sus quince regiones ni el parlamento ha recobrado poderes –tal como, por lo demás, ocurre en el promedio de las democracias occidentales–, además de otras reformas que siguen pendientes (sistema electoral incluyente, reconocimiento constitucional de pueblos indígenas o inscripción automática de jóvenes, temas que escapan a este artículo, aunque tienen relación con el círculo vicioso centralizador del país y su débil contestación).

Lo básico es aceptar que luego del derrumbe del régimen autoritario no hubo renovación democratizadora en la centro-izquierda. El dictador perdió el plebiscito de 1988 (56 a 44%), pero el pinochetismo se considera ganador y su partido más fiel, la Unión Demócrata Independiente (UDI), creada por el gremialismo de Jaime Guzmán, lo dice todo el tiempo: inventamos el “nuevo Chile” con una economía abierta y una institucionalidad que la Concertación no ha podido destruir.

El “estilo autoritario” –“nadie mueve una hoja sin que yo lo sepa”, al decir del dictador– se instaló, reforzando tendencias caudillistas y populistas que han sido parte de la política latinoamericana, de la cual Chile no ha sido una excepción, aunque se construya el mito de la democracia casi ininterrumpida desde su independencia (del Alcazar *et al.*, 2006). El tinglado semi autoritario del presidencialismo centralista se convierte en la herencia perfecta que el propio Jaime Guzmán pensara con una Constitución inmodificable, que estuviera por sobre los deseos del pueblo o las coaliciones reformistas:

“Estimo que la estabilidad democrática depende fuertemente de que en las elecciones se escoja entre distintas alternativas de gobierno, pero que ninguna de ellas atente contra la esencia de la forma de vida de la sociedad. Porque como nos sucedió entre 1958 y 1970, cuando una comunidad vota y las personas se reúnan enseguida en sus hogares a esperar con angustia los resultados, ya que ellos determinarán si el país continuará con un régimen congruente con los valores de su tradición nacional o si se convertirá en un Estado marxista-leninista, la democracia tiene muy pocas probabilidades de sobrevivir. Los pueblos nunca aceptarán que su forma esencial de vida se juegue en el resultado de una votación popular” (Guzmán 1992: 128-129).

Guzmán colocará así a la Constitución, —a los militares como poder tutelar y a la presidencia como institución—, como garante de una “tradición nacional” contra el “marxismo” o, léase hoy, cualquier otra corriente que atente contra su esencia (pensemos en el parlamentarismo o el federalismo que, al igual que el gobierno de Salvador Allende, han sido leídos como períodos de decadencia y caos por la derecha y la historiografía conservadora).

El centralismo está en la médula de la ideología heterodoxa de Jaime Guzmán y su singular concepción reaccionaria que inspira la Constitución. Incluso se encuentran claros referentes a un pensador del liberalismo conservador español, Salvador de Madariaga, un personaje que provenía del liberalismo crítico al comunismo y a las fuerzas absolutistas, pero que con las crisis democráticas de las décadas de 1920 y 1930, se sumó al coro anti democracias liberales. Propugnaba un pensamiento conservador de “democracia orgánica”, con sólo elecciones municipales y luego un sistema de asambleas para designar indirectamente un congreso que buscara la “unanimitad” y agregara intereses para superar la tendencia a la fracturación de las democracias representativas. Influidos “corporativistas” muy similares a la teoría “gremialista” de los cuerpos intermedios de la sociedad libres de “politiquería”, donde los grupos se representan en consejos por gremios en los entes municipales y regionales.

Jaime Guzmán, en su visión “esencialista” de un “alma chilena”, con valores como patria y familia, orden y propiedad privada, incuestionables, también propiciaba esta concepción de una ciudadanía que participaba en

lo doméstico (“sus asuntos gremiales”), sin inmiscuirse en los grandes debates que llevarían a cambios de las reglas constitucionales. Es más, el propio Madariaga veía al presidente como un mero notario de estos consensos (de Madariaga 1937). Haciendo una comparación, Guzmán toma de Madariaga esta idea de Constitución inmodificable (para ello, colocó leyes con altos quórum para su reforma, senadores designados y rol supervisor militar), con partidos ordenados (un sistema binominal de dos grandes partidos de centro derecha y centro izquierda, sin minorías comunistas, regionalistas o indígenas), donde el congreso dócil discutía, pero el presidente no era sólo un notario, sino que el gran legislador y hacedor por sobre “las facciones políticas”. En descentralización, sólo acepta los municipios y en todos los niveles un sistema de autoridades designadas indirectamente.

*Crisis de la Unidad Popular y la vieja democracia:  
del caos al orden como supremo valor*

Los monstruos de las dictaduras se suelen levantar sobre los fracasos de los demócratas. Saz, en un ensayo sobre las consecuencias largas de la peculiar dictadura franquista (Saz 1996), dirá que España llegó a la dictadura por la derrota de la democracia liberal y el desarrollo parcial de una burguesía moderna (sólo entre catalanes y los países vascos), una suerte de capitalismo premoderno como el chileno, fundado en el latifundio y un empresariado protegido y rentista. Esto explica el descontento popular que se desbordó, la crisis y la posterior dictadura larga. Relato muy similar a lo que en Chile se llama la crisis del “Estado de compromiso”, en relación a este capitalismo de crecimiento bajo centrado en un pacto excluyente entre empresariado protegido y sindicalismo de elite y del sector público.

La muestra más patente de la insuficiente modernización fue la crisis de la vida agraria, la fuerte migración del campo a la ciudad desde las décadas de los años cincuenta, que hizo crecer los campamentos precarios en la periferia urbana de Lima (pueblos jóvenes), Brasil (favelas), Buenos Aires (villas miserias) o Santiago (callampas).

La llamada “crisis del estado de compromiso” llevará al quiebre democrático y a la sustitución del modelo por el neoliberalismo autoritario que Garretón (1983) ha llamado “dictadura refundacional”. El grupo ideológico fue el Movimiento Gremial de la Universidad Católica, que se nutría tanto del neoliberalismo de la Escuela de Chicago como del franquismo español, tomando su modelo autoritario y asistencial, pero abandonando el rol más proactivo de la economía.

Para el caso de España, Ismael Saz destaca el influjo de intelectuales orgánicos que apelan al orden, a la autoridad sobre el libertinaje, al carácter propio “español” que los diferencia del resto, al recelo a lo extranjero, a un ser patrio que se mira en el campesino machista de garrote y vino, a la necesidad de refundar España en un movimiento y era que no puede ser la monárquica ni la liberal-aristócrata de la antigua derecha, sino mezclado con las masas (Saz 2002).

Así en Chile durante la primera década del pinochetismo se consolidó el modelo político-institucional:

- La influencia nacionalista autoritaria tras la debacle parlamentaria de la derecha en 1965, que hizo desaparecer los tradicionales partidos Liberal y Conservador para fundirse con grupos autoritarios en el Partido Nacional.
- El “movimiento gremialista” de la Universidad Católica, nacido como respuesta a la hegemonía de las corrientes reformista y de izquierda que se tomaron y controlaron dicha universidad desde fines del año 1968. El “gremialismo” aborrecía la política, el marxismo, el liberalismo cultural del mayo francés y sus influencias en Chile, y se enfrentó como en una cruzada a los corrientes “izquierdistas y liberales” de los movimientos Iglesia Joven y Cristianos por el Socialismo.
- La polarización en pos de una salida de fuerza de los gremios patronales de hacendados y la industria, afectados por la reforma agraria iniciada por el gobierno democristiano de Eduardo Frei y profundizada por Allende, y la ola de estatizaciones y toma de fábricas bajo la Unidad Popular.

La existencia de un férreo, homogéneo y mesiánico grupo de economistas neoliberales que habían estudiado en la Universidad de Chicago (cuya ideología y programa fueron recogidos en un documento fundacional conocido como “El Ladrillo”), que diagnosticaba una crisis más profunda de Chile por el fracaso de su modelo proteccionista de sustitución de importaciones, y proponía la liberalización revolucionaria de todos los mercados, el fin de los aranceles y la apuesta por la exportación de productos donde se era competitivo.

El proceso de fusión entre tradicionalistas y falangistas en el Movimiento Nacional impuesto por Franco entre represión y cooptación, que diversos autores del franquismo describen bajo el mote de “Salamanca 1937”, tiene su “ensayo histórico” en Chile en el Discurso de Chacarrillas en septiembre de 1977 organizado por el gremialismo, cuando Pinochet reiteró su adhesión al modelo neoliberal y adhirió al concepto de democracia “protegida y autoritaria” de Jaime Guzmán.

Los símbolos en esa ocasión fueron de corte semi-totalitario: Pinochet llegó escoltado a Chacarrillas, monte cercano a Santiago; estaba rodeado de los intelectuales y jóvenes “gremialistas”; lo recibieron con antorchas, marchas y la canción “Libre”, del español Nino Bravo; hubo una permanente alusión a los padres de la Patria, la liberación del marxismo, y la apelación al fundador del orden presidencial y centralista de la república chilena autoritaria de 1830–1870, Diego Portales, (Villalobos 1989) un ministro que escribió sobre el gobierno impersonal, autoritario, austero, centralizado, lejano a las facciones.

Pero era muy personal y los “pelucones” (su facción) controlaron los gobiernos que siguieron, eliminaron todo poder local; tuvieron privilegios como el estanco del tabaco y reprimieron a sangre y fuego, con guerras civiles breves, las revueltas liberales de 1851 y la sublevación federalista de Copiapó en 1859 (Valenzuela 1999).

La historiografía oficial y masiva hace una suerte de “vida de presidentes” para entender a Chile, que se dibuja en la tragedia de Balmaceda y la guerra civil con el Congreso en 1891, el populismo de Arturo Alessandri en los años 20, el reformismo que inaugura Pedro Aguirre Cerda en 1938, el presidente (ex dictador) General Ibáñez del Campo que con una escoba en 1952 barrerá con los políticos tradicionales, para luego mirarse en

el espejo de las luces y sombras de los presidentes de las revoluciones totalizadoras que son Frei (socialcristina), Allende (socialista) y Pinochet (neoliberal).

La nueva democracia sigue con su culto presidencialista, con Patricio Aylwin y su estilo paternalista para restablecer la convivencia, Frei Ruiz Tagle como el ingeniero modernizador, Lagos como el estadista trabajólico que visita las 340 comunas y habla fuerte, hasta la presidenta Bachelet como el inicio de la presidenta maternal que asegurará protección social. Se espera que la súper presidenta encarne al país y solucione las cosas por sobre las facciones y los caudillos locales, ninguneados y sin poder. Los partidarios perdonan a sus presidentes porque los errores (y horrores) los hacen los partidos (“A Allende no lo dejaron gobernar”, o los órganos de seguridad (“en la guerra los subalternos cometen excesos”), o los políticos que “no dejan en paz a la presidenta Bachelet”. Culto a la personalidad y baja autonomía que es alentada por la propia institución presidencial y el sistema concentrador del poder.

*De coqueteos semifascistoides o neo-franquistas  
a una democracia limitada y presicraTICA*

Aunque en Chile y en las Américas se clausurara el debate sobre el carácter de la dictadura de Pinochet con el mínimo común denominador de O’Donell a Garretón, según el que fue un régimen “original” por su espíritu refundacional neoliberal (capitalismo autoritario chilensis versus dictaduras burocráticas desarrollistas dominantes en América Latina), los debates españoles y europeos sobre las implicancias de los regímenes fascistas y parafascistas nos invitan a observar los claros contenidos de “compromiso autoritario” de la refundación que emprendió la dictadura de Pinochet, sus herencias hasta hoy, en un pasado que perdura.<sup>3</sup>

---

3 Saz (2002). De este texto se colige que no tiene sentido comparar el pinochetismo con el fascismo, ya que el fenómeno tiene su historicidad conocida, pero que sí se pueden extraer esquemas para observar los componentes, lógicas y herencias de las coaliciones con “compromiso autoritario”.

Como sugiere Gentile (2005), los fascismos usan un modo político de “cesarismo totalitario” que desprecia la democracia liberal y busca formas de democracia directa con el pueblo, como lo hizo Pinochet al aprobar su Constitución autoritaria en un plebiscito sin garantías el año 1980. Allí está la clave del régimen: represión brutal, fundamentalismo (neoliberal), movilización y una estructura que “trasciende” y “regenera a Chile” desde la visión de ultraderecha (Griffin 1994), la Constitución de 1980.

Abundan las similitudes entre las dictaduras de Franco y la chilena, siendo la principal la hegemonización de la derecha por grupos reaccionarios anti democracia liberal, pero hay tres grandes diferencias: Franco se impuso en una Europa donde el fascismo era, junto al comunismo, la ideología e idea de nuevo consenso dominante en tiempos de crisis, mientras Pinochet adoptó un modelo fundacional de extrema derecha en un continente con dictaduras de distinto signo, bajo el predominio norteamericano en esta área durante la Guerra Fría; el rol disidente de la Iglesia (en el caso chileno, se opuso mayoritariamente a la dictadura por su tradición social-reformista, los soplos del Concilio Vaticano II y la postura del Papa Pablo VI); y el desenlace de continuidad política que significó la paradójica derrota de Pinochet en el plebiscito, pero la instauración de una democracia parcial, trabada, con el dictador de Jefe del Ejército, y con una Constitución semi autoritaria.

Joseph Sánchez recuerda, a propósito de la dictadura de Salazar en Portugal (un caso de gobierno para-fascista), el afán de colocar a la “presidencia” por sobre la sociedad en la legalidad de dicho régimen, para-fascista como el chileno: “El presidente no dependerá del Gobierno o de la aprobación de ningún otro órgano soberano” (Sánchez 2002).

El politólogo chileno Carlos Hunneus (2000) acierta en destacar el fuerte rasgo presidencialista de la dictadura de Pinochet, y la inteligencia de su principal ideólogo, Jaime Guzmán, de buscar una Constitución autoritaria en el período 1977–1980 al observar el rápido desmontaje de la institucionalidad franquista en España. El propio Pinochet, humillado, se queja en sus memorias de los desaires que sufrió al asistir al juramento del rey Juan Carlos y el nulo reconocimiento del nuevo monarca a Franco, su legado y familia.

Aunque es más discutible la afirmación de Hunneus de que las reformas neoliberales de Pinochet modernizaron Chile (la pobreza creció del 20 al 40%, la cesantía creció al 18% y el crecimiento se mantuvo en promedio en el 2.7% del medio siglo anterior), sí es clave entender la fina ingeniería institucional autoritaria que se construyó para que permaneciera un modelo institucional semi democrático y que asegurara las reglas de libremercado y estabilidad sin reformas ni revoluciones, sin movimientos sociales disruptivos, ni descentralizaciones extremas o poderes político-parlamentarios que desmontaran la “obra fundacional”. Los pilares fueron el sistema electoral binominal con un empate para las leyes claves (por los altos quórum), los senadores designados para dominar el senado, la inamovilidad de los jefes militares y la permanencia de Pinochet en el Ejército en caso de perder el plebiscito. La derecha chilena ideó un esquema que trascendía a su dictador.

### **Una centro izquierda estatista y centralista: el bonapartismo revestido de “progresismo”**

La presidencia-centralista no es sólo una herencia de la dictadura ni parte de la tradición centralista chilena. Tiene su expresión concreta en el estilo iluminista de corte jacobino-bonapartista de las elites izquierdistas y el estilo asistencial-paternalista de la Democracia Cristiana, que abandonó su ímpetu reformista de los años sesenta. De otra manera no se explica el interés por la presidencia, el uso extendido de la reproducción de un poder parlamentario ligado a cargos en el Gobierno central que facilitan gestiones a un estilo clientelar, el mismo que diagnosticara Arturo Valenzuela en la vieja política centralista chilena, cooptada por “brokers” hacia el centro (Valenzuela 1977).

La izquierda chilena, en su afán de hacer una “épica revolucionaria”, ayudó a engendrar el propio monstruo de ultraderecha. Tomás Moulian (1984) describió la endogamia cultural de la izquierda chilena con categorías cercanas a la definición de Mosse de *religión secular*, como un movimiento que se apropia de lo nacional-popular (la izquierda reivindica a los padres de la patria, los líderes obreros, la canción tradicional chi-

lena en voces como Violeta Parra, a Pablo Neruda como coro nacional), hace estética con las luchas populares y propaganda (los murales inspirados en una mezcla del realismo socialista soviético y el muralismo indigenista mexicano), los himnos emotivos como el “Venceremos” y el “Pueblo Unido”), ensalza a los marxistas clásicos (Marx, Lenin) junto a los revolucionarios latinoamericanos (el Che, Fidel, que habla tres horas en su discurso en el Estadio Nacional repleto en plena Unidad Popular), los brigadistas uniformados (todos los partidos comenzaron a tenerlas: la socialista Elmo Catalán, la comunista Ramona Parra, la mapucista Rodrigo Ambrosio), el juramento de los militantes nuevos, los campamentos, y los monumentos que comienzan a levantarse a los próceres de la izquierda.

Robert Paxton recordará a Croce y Mann alarmados por el crecimiento en la Europa del XX de manifestaciones que adelantan que “gobernarán masas civiles y asnos”, que en los socialdemócratas alemanes también había grupos antisemitas (como sectores anti-democracia “burguesa” y “parlamentaria” en la izquierda chilena).

Alexis de Tocqueville, en su panegírico a la democracia local en Estados Unidos, había advertido que se venía algo más, la posibilidad de que de pronto “surgiera una mayoría rapaz”. La UP y antes la DC hicieron despertar al pueblo, organizarlo y movilizarlo, una “democracia de la calle”, que Lipset llamaría un caso de “híper movilización”.

Pero era una política sin “dispersión del conflicto”, donde toda la utopía se jugaba en las transformaciones desde el asalto “al Palacio de Invierno”. Nunca se observaron los espacios regionales como escuelas y espacios de ciudadanía activa, desde hacer alianzas sociales democratizadoras. El Estado reformista, revolucionario o social llevaría la “solidaridad a los territorios”.

La dictadura, la persecución, la crisis del marxismo ortodoxo (el eurocomunismo, los socialismos como el PSOE y el francés) y el exilio en Europa occidental, producen una gran renovación en los socialistas chilenos, quienes valoran los derechos humanos, la democracia y la economía de mercado. Pero la renovación deviene en “conversión”, con elementos de identificación con el victimario como lo escribiera Fromm, y Berger y Luckmann para entender los procesos de “alteración” de las elites en las crisis (Valenzuela 1995).

Los izquierdistas en Chile sufrieron el influjo neoliberal de la vida autónoma del estado y el exilio enseñó a valorar la democracia. Pero a su vez, hay identificación con el concepto del orden y del pragmatismo para gobernar ante la fuerte crítica por el “caos de la Unidad Popular”. Así como en el franquismo hubo masificación autoritaria en una sociedad que por la represión y la “culpa por el odio de la guerra civil” quiso conscientemente despolitizarse, una parte de la izquierda chilena —sobre todo la generación que había fracasado con el gobierno de la Unidad Popular— ha hecho del orden macroeconómico, la estabilidad y el orden, el centro de su foco para gobernar, lo que explica la debilidad para corrientes pro reformas de régimen político presidencial-centralista.

El sociólogo Lechner (1985) escribió, en la derrota, un texto sobre la necesidad de orden en el imaginario popular —el mismo que se desbordó en los años setenta—, para producir no sólo una dictadura, sino una centro-izquierda presa de la necesidad de estabilidad y eficacia estatal, ansiosa de paz y de construcción de consenso. Así adopta una política pro mercado con pragmatismo para las políticas sociales, pero abandona cuestiones claves de su propia renovación, como la dispersión del poder y un sentido utopista de autogestión económica y política. Desea el poder central no sólo para saldar deudas con la dictadura y su desigualdad, sino también para demostrarle a la historia que aprendió a gobernar en “orden”, lo que implica control, o al menos, el espejismo de que se hace “solidaridad y modernización desde arriba”, gestionando buenas políticas públicas centrales para llevar a Chile al desarrollo.

Se produce una suerte de alteración histórica. La izquierda chilena que provenía de una mezcla de tradiciones marxistas leninistas iluministas, populistas de caudillos en el caso del PS, con prácticas parlamentaristas y tensiones entre jacobinos y demoesocialistas en sus subculturas (Ortiz 2007), de pronto se ve hegemonizada por una cultura del disciplinamiento social y la construcción de políticas generales. El activista social es reemplazado por el funcionario público, el intelectual crítico por un diseñador de políticas, los líderes juveniles subversivos por los jefes de gabinetes, los líderes partidarios por operadores de ministros y parlamentarios con mayor cercanía al Palacio de La Moneda.

Todo ello entrará en crisis sucesivas en los gobiernos de Frei, Lagos y Bachelet, en procesos parciales, donde se ven los logros de muchas modernizaciones en infraestructura, salud y apoyo a la extrema pobreza, para luego caer desde 1998 en un ciclo en que la economía crece menos que la latinoamericana, hay fracasos en las reformas nacionales como educación, en la lucha contra la delincuencia, en la calidad de los barrios y las viviendas con su secuela de segregación y violencia social. El modelo es una mezcla de grupos económicos y un estado centralista que hace políticas de protección social y provee infraestructuras generales.

Es una suerte de Napoleón de centro-izquierda tras la caída del antiguo régimen (la dictadura), pero se vuelve presicrático en su nueva fase, usando el mismo estilo autoritario que prescinde de reformas democratizadoras sustanciales y del empoderamiento estructural de diversos niveles de gobiernos y organizaciones comunitarias para el emprendimiento solidario que importa la transformación progresista moderna. La chilena queda atrapada en su propia trampa del entusiasmo de la década del crecimiento milagrosos sobre el siete por ciento (1986-1997), la rebaja al 18% de la pobreza, aunque no se avance en romper la desigualdad, ni dinamizar una economía de materias primarias ni se den saltos significativos en regiones. El paternalismo centralista, con una clase política oficialista cooptada por el clientelismo y fondos públicos reservados para “ordenarlos”, se hacen dominantes por sobre las corrientes que apuestan a mayor dinamismo social, apropiación popular, innovación económica y descentralización. Triunfan los de estilo más “imperial” que quieren gestionar el orden desde La Moneda y repartir políticas públicas que de manera casi tan determinística que el antiguo marxismo, llevarán al desarrollo desde el centro, sin necesidad vivir el proceso de profundización democrática y dispersión del poder que contienen la totalidad de los países desarrollados.

Las elites “progresistas” no perciben su profundo desprecio a la capacidad de otros (que puede ser un alcalde mayor de la “oposición”, por cierto, en una cultura democrática). Veamos lo que nos dice el clásico diccionario de Bobbio y Matteucci, en una espléndida definición de *bonapartismo* dada por Vittorio Ancarini, (Bobbio; Matteucci 1982: 174):

“Con este término la ciencia política indica el fenómeno de la “personalización del poder” y el predominio de elementos carismáticos que concentran la legitimidad del poder del estado en la personalidad del jefe, que se presenta como representante del pueblo-nación. El bonapartismo se refiere, pues, a las formas de legitimación del poder estatal. En los estados modernos, caracterizados por la articulación del poder legislativo y del poder ejecutivo, el bonapartismo está ligado al predominio del ejecutivo sobre el legislativo, a la “independencia” que el poder del estado parece asumir frente a las clases y a la sociedad civil. El bonapartismo se basa en la tendencia de las sociedades burguesas modernas a alcanzar, aun en la superestructura política e institucional, la consolidación y la centralización del poder”.

Analistas, historiadores y sociólogas como Irene Agurto (2002), apuntan a un estilo iluminista de los sectores intelectuales del pequeño partido MAPU (Movimiento de Acción Popular Unitaria), el cual escindido de la Democracia Cristiana, dominada por universitarios, se caracterizó por un intenso debate que se traducía en propuestas a materializar desde el poder (por cierto, con matices, por sus propios segmentos más culturalistas y basistas). Lo cierto es que ministros y presidentes del Congreso claves de la transición y los gobiernos democráticos (Enrique Correa, José Miguel Insulza, José Antonio Viera-Gallo, entre otros) pertenecían a la más “estatalista” de dicho movimiento neomarxista de fines de los años 1960. Así como bajo Allende fueron claves en las reformas, en la nueva democracia han enfatizado los elementos institucionalizadores, de articulación y construcción de consenso, apostando a la estabilidad y el diseño de políticas centrales.

El pequeño Partido Radical (PR), alineado en la última década con los partidos PS y PPD para hacer el “polo socialdemócrata”, sigue sin reperfilear su inicio reformista y federalista en la mitad del siglo XIX (los líderes de la revolución de 1859 eran radicales, se exiliaron y luego fueron ministros de gobiernos liberales). El PR fue el partido de la reforma educacional y la promoción económica desde el Estado en su esplendor de los frentes populares (1938-1948). Luego, se tensionó entre sus facciones de izquierda y derecha, hasta achicarse como socio menor de la Concertación, con un reclamo de **m´pas** intervención estatal en educa-

ción y proyectos para regiones (regionalismo del pedir) sin demandas de mayor poder parlamentario y regional autónomo.

En el caso de la izquierda parlamentaria, el PC chileno se ha mantenido en tesis más ortodoxas y obreristas —influido por las luchas por justicia ante las violaciones de los derechos humanos—, sin desarrollar una agenda relevante en las cuestiones regionales-descentralizadoras. En la última campaña presidencial, el candidato de un frente amplio de la izquierda extraparlamentaria, Tomás Hirsch, del Partido Humanista, mostró una mayor sensibilidad por estas transformaciones.

### **La DC se tradicionaliza en su estilo representador de sectores medios y asistencialista en lo social: el partido para-estatal**

La Democracia Cristiana chilena ha sido el partido mayoritario del centro político chileno desde los años sesenta, con el influjo del catolicismo social arraigado tempranamente en Chile, pero tuvo en sus orígenes acercamiento a ideas corporativistas en boga en la Europa de 1930. Roger Griffin, en un compendio sobre movimientos fascistas, recordará que la Democracia Cristiana chilena nació como “Falange Nacional” escindida del Partido Conversador, pero que más allá del nombre, el grupo correspondía a sectores social-cristianos. No obstante, el vínculo de la DC chilena con un pensamiento excluyente (centro-reformista sin alianzas), visiones corporativas (la fuerza de los sindicatos, grupos campesinos y juntas de vecinos) y su modelo político-estatal centralizado hasta hoy, son síntomas de una cierta “concepción orgánica del poder”, que tiene sus raíces en esta visión de política desde “arriba hacia abajo”.

Esta influencia inicial fue cuestionada por los grandes ideólogos a que adscribió la Democracia Cristiana chilena, Mounier y Maritain, que hacen una férrea defensa de la persona y su libertad por sobre las concepciones estatizadoras fascistas o marxistas. Sin embargo, la concepción paternalista, con la autonomista-desarrollista, han seguido siendo una tensión doctrinal en la DC chilena hasta hoy, lo que se expresa en el mayoritario recelo en sus políticos y parlamentarios a modelos descentralizadores o federalistas, y su activo temor a sistemas políticos regionales

que compitan con su política más vinculada a la captura del Estado central.

La Democracia Cristiana ha sido un partido de fuerte inserción en el Estado central y sus agencias, donde mantiene hegemonía en políticas asistenciales y promocionales para el sector campesino, y un recurrente discurso donde se pide “rectificación de políticas centrales” o “cambios al modelo”, lo que nunca implica una apertura seria a contra restar el poder presidencial o el centralismo del cual es socio en las casi dos décadas de gobiernos de concertación. Su discurso apela a “representar” problemas y sectores medios “enojados” por diversas carencias, perdiendo el ímpetu movilizador, educador y reformista de los años 1960. El Partido y las políticas centrales tienen que transformar la vida de la gente. Por cierto, hubo sectores pro semipresidencialismo (Eugenio Ortega, Genaro Arriagada) y algunas voces de regionalismo intermedio semiautonomista (Manuel Tobar, Sergio Micco, algunos alcaldes), pero su discurso y práctica dominante es el control del partido y con ello de áreas claves del gobierno central para producir orientación hacia su agenda de sesgo paternalista.

El historiador, Alfredo Jocelyn-Holt<sup>4</sup>, ha profundizado sobre el elitismo de la política chilena (El Peso de la Noche), el liberalismo jacobino y centralizador del siglo XIX, a lo que añade una visión “versión evangelizante de la libertad”, en referencia a la soberbia iluminista de reformista y revolucionarios DC e izquierdistas (será particularmente severo con los sectores rebeldes DC que crean el MAPU en 1969 y que ocupan puestos claves en la UP y en la transición democrática, calificándola de elite gatopardista y de un pragmatismo centralizador del poder que bordea el cinismo). La versión autonómica del poder es vivida por marginales o construida por grupos subalternos.

No deja de ser paradójico el fracaso de diversas fundaciones y misiones vinculadas a partidos socialdemócratas y socialcristianos europeos (sobre todo italianos, alemanes y españoles), que no han logrado sensibilizar a la Concertación hacia modelos de elección de gobiernos regionales, parlamentarismo y profundización democrática.

---

4 Ver: Jocelyn-Holt (1998 : 230-255). Por cierto, el autor no remarca la construcción de redes sociales e innovadoras a la que contribuyeron muchos mapucistas, enfatizando sólo su vocación elitista. Pero ese es otro debate.

## ¿Será la decadencia-crisis de gobierno o la derrota la que permitirá una apertura hacia reformas de democracia sustantiva?

La mayor baja de popularidad del Gobierno de Michelle Bachelet y de la Concertación gobernante se ha producido en él por la inadecuada implementación del sistema de transporte llamado “Transantiago”, el cual no funciona como estaba pensado, no observó la falta de infraestructura en sectores populares, colapsó vías y abandonó a sectores de la periferia del acceso al transporte. Pero detrás de esta crisis de “implementación de una política centralizada” se esconde el fenómeno mayor; la decadencia de una política centralizadora: Chile es el único país relevante de América Latina y del mundo occidental en que su mega ciudad no tiene un gobierno metropolitano diferenciado del estado central, fuerte, electo y con un poder ejecutivo eficaz.

El Gobierno central aún maneja el transporte en todo el país, con una gran dispersión (recordemos que Elazar decía que descentralizar es centralizar adecuadamente en otro nivel territorial). En términos comparativos, se comentó que el criticado PRI mexicano aceptó en su apertura que el PAN mostrara su fuerza innovadora en el norte mexicano y el izquierdista PRD tomara forma como alternativa desde la gestión de la mayor urbe del mundo, Ciudad de México. La supuesta fuerza de la centralización y la opacidad se abrió a compartir poder, como los peronistas al aceptar que un “otro” gobernara el centro de Buenos Aires. En Chile se mantiene una suerte de “caos centralista” en que se mantienen cuarenta municipios pequeños, no hay alcalde mayor, el intendente delegado tiene pocas competencias y en el caso de transporte, el poder normativo se mezcla entre empresas públicas, ministerio central, una comisión técnica secundaria, entre otros. La “receta” tradicional centralista será crear un “zar del transporte” en una nueva agencia centralizada”. ¿Qué hay detrás de esta concepción decimonónica de las instituciones?

Como se ha visto, Chile tiene una tradición centralista y de presidentes caudillos, que ven la nación homogénea encarnada en un súper poder ejecutivo en la presidencia y el gobierno central, reforzado por la dictadura y su institucionalidad, la que ha sido asumida por la Concertación tanto en el centralismo como en el poco poder parlamentario. El paterna-

lismo – el miedo a dar poder a otros- que se esconde en consideraciones tecnocráticas, encierra un profundo estilo cultural semi autoritario. Es una elite que cree “correcto” pensar “nacionalmente” para convertir los problemas en “políticas públicas”, hacer adecuada “evaluación social de los proyectos”, pero no acepta en su iluminismo que un “otro” tenga poder relevante, ensaye, se equivoque y que los ciudadanos demanden soluciones a otros niveles territoriales.

Esto se replica en otros asuntos: se dictaron leyes de impuesto minero para ciencia y tecnología, temiéndose traspasar parte de los mismos a las regiones; no prosperan los acuerdos para elegir los consejos regionales- al menos- con un presidente diferenciado del intendente delegado (el modelo francés), aunque la Presidenta Bachelet muestre apertura y se haya comprometido con las agrupaciones regionalistas en ese sentido.

La tecnocracia centralista seguirá diciendo que “Chile es más serio que su vecindario”, que su orden es mejor que las crisis de los países más “federalistas” o descentralizados (no hacen distinciones, desconocen las amplias provincias y departamentos con emprendimientos en Argentina, Colombia, México o Brasil). Así, un país condenado a “mirar La Moneda”, nuestro palacio presidencial que parece esconder todas las esperanzas, éxitos, pero también fracasos y rabias de la presidencia-centralista que se ejerce históricamente en Chile.

La presidenta Bachelet fue ovacionada cada vez que en los “diálogos regionales”<sup>5</sup> de su campaña presidencial se comprometió a elegir los gobiernos regionales. Habrá que ver si estas reformas toman su curso desde sus anuncios en la Segunda Cumbre de las Regiones, que el Consejo nacional para la descentralización y la regionalización (CONADERE) impulsa en Valparaíso este año 2007. Esto será un punto de inflexión.

Lagos envió un proyecto sin urgencia que sólo elegía consejeros y concentraba aún más el poder en el intendente delegado, quitándole potestades reglamentarias a los consejos regionales. La Presidenta ha dicho querer con esos electos, un presidente distinto al intendente designado. Puede ser la gran reforma política de su mandato, junto a la flexibilización del sistema electoral. Sólo tiene tiempo hasta comienzos del 2008 para enca-

---

5 Síntesis de los diálogos regionales de Michelle Bachelet. Fundación Friedrich Ebert, 2005.

bezar estar reformas con fuerzas y colocar a la centro-izquierda y la derecha en hora de definiciones. Después viene el ciclo electoral municipal y las presidenciales del 2009, donde – por cierto, en el país de la presidencia-centralista-, ya existen una decena de postulantes desplegando sus energías para “salvar a Chile”.

Pero el centro si hace algo cotidianamente: hacer y leer encuestas. Las “fuerzas progresistas” chilenas se pueden sensibilizar a las reformas al ver que pueden perder el poder central: por primera vez en veinte años la coalición de centro-izquierda cae a niveles de aceptación cercanos a la derecha, tras seis meses en que se han combinado efectos de malas prácticas acumuladas de los sistemas centralizadores.

- Escándalos de corrupción por el manejo clientelar de las poderosas agencias nacionales.
- El fracaso de la implementación inicial del sistema de transporte en la ciudad del 40% de los habitantes.
- La represión de los grupos disidentes y críticos de los partidos oficialistas.
- La polémica por malos nombramientos centrales de altas autoridades.
- El mediocre crecimiento del cuatro por ciento.
- La falta de inversiones e innovaciones relevantes en regiones.<sup>6</sup>

La derecha espera con la receta tradicional chilena: un presidente empresario que transformará la vida. Mientras tanto, los grupos que saben que el desarrollo se hace con emprendimiento y solidaridad en redes de muchas comunidades y personas con poder, seguirán desafectándose de la democracia que mira demasiado el Palacio de La Moneda y su inquilino(a).

---

6 La bancada regionalista se quejó que mientras se invertían cientos de millones de dólares en el colapsado sistema de transporte de Santiago, tampoco funcionaba el tren al sur en el cual se invirtieron 25 millones en trenes, y no existían planes en las capitales de regiones. Declaración, miércoles 14 de marzo, 2007.

El subdesarrollo político chileno en su dimensión democratizadora y descentralizadora comienza a ser agenda al entenderse las razones políticas semi-autoritarias de un sistema que genera estructuralmente paternalismo, desmovilización de las energías regionales, resentimiento de los pueblos indígenas y crispación política permanente ante el híper poder presidencial.

## Bibliografía

- Abella, Carlos (2006). *Adolfo Suárez*. Madrid: Espasa-Calpe.
- Agurto, Irene (2002). *Política y utopía en situaciones de crisis: el caso de Chile*. Tesis doctoral. Madrid: Universidad Complutense.
- Alcázar, Joan del y otros (2006). *Historia contemporánea de América*. Valencia: Universidad de Valencia.
- Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci (1982). *Diccionario de política*. México: Siglo XXI Editores.
- Fundación Friedrich Ebert (2005). *Síntesis de los diálogos regionales de Michelle Bachelet*. Santiago
- Garretón, Manuel Antonio (1983). *Proceso político chileno*. Santiago: FLACSO.
- Gentile, Emilio (2005). *La Vía italiana al totalitarismo*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Godoy, Oscar (editor) (1992). *Cambio de régimen político*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Griffin, Roger (1994). *The nature of fascism*. London: Routledge.
- Guzmán, Jaime (1992). *Escritos personales*. Santiago: Ziz-Zag.
- Hunneus, Carlos (2000). *El régimen de Pinochet*. Santiago: Sudamericana.
- Jocelyn-Holt, Alfredo (1998). *El Chile perplejo: Del avanzar si transar al transar sin parar*. Santiago: Planeta/Ariel.
- Lechner, Norbert (1985). *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*. Santiago: FLACSO.
- Madariaga, Salvador de (1937). *Anarquía o jerarquía*. Madrid: Biblioteca Nueva, reimpresión 2005, con prólogo de Pedro Carlos González.

- Moulian, Tomás (1984). *El socialismo chileno*. Santiago: Flacso.
- Ortiz, Edison (2007). *El socialismo chileno: de Allende a Bachelet*. Santiago: Fielde-so-Alerce.
- Sánchez, Joseph (2002). “El Estado Novo Salazarista”. En: Mellón, Joan (ed). *Orden, jerarquía y comunidad*. Madrid: Tecnos.
- Saz, Ismael (1996). “Les peculiaritats del feixismo espanyol” En: *Repensar el feixismo*. Valencia: Catarrosa. AFERS, 25.
- \_\_\_\_\_ (2002). *La dictadura de Franco como historia del tiempo presente*. Actas del IV Simposio de Historia Actual. Logroño: IER.
- Smith, Peter H. (2005). *Democracy in Latin America: political change in comparative perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Valenzuela, Esteban (1995). *La conversión de los socialistas chilenos*. Tesis de Magíster en Ciencias Políticas. Santiago: Pontificia Universidad Católica.
- \_\_\_\_\_ (1999). *Alegato histórico regionalista*. Santiago: SUR.
- Valenzuela, Arturo (1977). *Political brokers in Chile: local government in a centralized polity*. Durham: Duke University Press.
- Villalobos, Sergio (1989). *Portales: una falsificación histórica*. Santiago: Andrés Bello.

# Dilemas e incertidumbres de la descentralización en Colombia\*

Fabio E. Velásquez C. \*\*

## Introducción

La descentralización colombiana es conocida en el contexto de América Latina como uno de los procesos más radicales en su diseño y con mayor alcance en sus resultados, comparable solamente a la experiencia brasileña y, en menor grado, a la boliviana. Algunas de sus características, en particular, el fortalecimiento fiscal de las entidades territoriales, especialmente de los municipios, el tipo y número de competencias devueltas a estos últimos y, sobre todo, la institucionalización de mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública, convirtieron al proceso colombiano en una especie de modelo que otros países del continente deberían estudiar y, en lo posible, replicar.

En el propio contexto colombiano, la descentralización fue uno de los cambios políticos más importantes en la segunda mitad del siglo pasado, comparable solamente con la firma del pacto bipartidista en 1957<sup>1</sup> y con la expedición de la nueva Constitución Política en 1991, pues no sólo modificó las relaciones intergubernamentales, al entregar un margen de

\* Ponencia presentada al Seminario Taller sobre descentralización y autonomías en el Ecuador, organizado por FLACSO – Quito, Diciembre de 2006.

\*\* Sociólogo. Investigador de Foro Nacional por Colombia. Profesor de la Maestría en Urbanismo y de la Maestría en Sociología de la Universidad Nacional de Colombia.

1 Mediante dicho pacto, conocido como el Frente Nacional, los partidos liberal y conservador acordaron alternarse en el poder durante 16 años, en la mira de pacificar el país y de asegurar el camino para su modernización.

autonomía política y administrativa a las autoridades municipales y departamentales, sino que abrió las puertas a una mayor incidencia de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Han transcurrido dos décadas desde que fueron aprobadas las reformas descentralistas en Colombia y el tema comienza a ser motivo de preocupación para diferentes sectores de la sociedad y la política colombianas que entienden que el proceso está enfrentando serios dilemas y sufriendo una involución que puede afectar seriamente las posibilidades de desarrollo del país y de sus regiones. En tal sentido no sobra preguntarse por el futuro de la descentralización, no sin antes responder interrogantes sobre su pasado y su presente que permitan comprender la incertidumbre que se cierne sobre el proceso y los desafíos que tendría que resolver el país en esta materia.

La pregunta por el futuro de la descentralización es relevante por varias razones (Velásquez 2006): en primer lugar, por la importancia que ha tenido el proceso en el conjunto de las transformaciones del Estado colombiano en el último cuarto de siglo, tanto desde el punto de vista de su organización interna, como de la democratización de la gestión pública. En segundo lugar, no son pocos los cambios que ha sufrido en su concepción y diseño, que modifican sus propósitos y afectan su eficacia. Como se verá luego, el proceso tuvo un fuerte significado político hace veinte años, rasgo que fue desvaneciéndose con el paso de los años, debido al tratamiento que el gobierno nacional le ha venido dando como un problema fiscal y, si acaso, de eficiencia en la prestación de los servicios públicos. Finalmente –aspecto no menos importante que los anteriores– el futuro de la descentralización va a depender en buena parte de las reformas que el gobierno nacional piensa introducir en su diseño, algunas de ellas ventiladas durante la reciente campaña electoral a la presidencia –pobre, entre otras cosas, en la discusión sobre el tema– y otras anunciadas hace poco a propósito del inicio de una nueva legislatura del Congreso de la República, entre ellas la reforma al sistema general de participaciones<sup>2</sup>.

---

2 El Sistema General de Participaciones (SGP) es el mecanismo a través del cual los municipios y los departamentos obtienen una parte de los recursos nacionales para financiar sus competencias en educación, salud, agua potable y saneamiento básico, principalmente.

Las notas que siguen pretenden caracterizar el contexto en el que surgió la descentralización, sentar algunas hipótesis sobre su estado actual y definir los factores que parecen amenazar su futuro.

### **La descentralización como respuesta a la crisis del sistema político**

A diferencia de lo que ocurrió en otros países de América Latina, la descentralización en Colombia no fue el resultado de la aplicación de políticas de ajuste estructural, que implicaron el desmonte de los mecanismos de regulación estatal de la actividad privada, sino la respuesta a una aguda crisis del sistema político, que a mediados de la década de los años ochenta del siglo pasado amenazaba, en palabras del Ministro de Gobierno, Jaime Castro, la estabilidad institucional del país<sup>3</sup>. Es cierto, el lenguaje dominante en la época, en particular después de que el gobierno mexicano declaró su imposibilidad de pagar la deuda externa, era el de la austeridad en el gasto público, la eficiencia en el uso de los recursos y la reducción del tamaño del Estado y de su intervención en la economía.

Ese lenguaje se dejó sentir en Colombia, especialmente a través de algunas de las recomendaciones que la Misión de Finanzas Intergubernamentales hizo al gobierno colombiano a comienzos de la década de los años 80 para reducir los desequilibrios fiscales y ganar eficiencia en el gasto público. Sin embargo, no puede decirse que haya sido el discurso dominante en el diseño y la implantación de la reforma descentralista. Esta estuvo más bien ligada a la necesidad de enfrentar la crisis de confianza de la ciudadanía en el régimen político, un régimen excluyente, autoritario en el manejo del disenso, cerrado a la voz ciudadana y clientelista en la asignación de los recursos públicos.

---

3 La década de los años ochenta del siglo pasado no fue para Colombia una década perdida, como sí lo fue para la mayor parte de los países latinoamericanos. Gracias a un manejo conservador de la política macroeconómica, que implicó bajos niveles de endeudamiento externo, Colombia pudo lograr aceptables tasas de crecimiento y, sobre todo, un equilibrio económico que eximió al país de la aplicación de las políticas de ajuste estructural impuestas a los demás países por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Varias fueron las manifestaciones de dicha crisis: en primer lugar, los altos niveles de abstención electoral registrados en Colombia en la década de los años 70 y comienzos de los años 80, particularmente en la designación de los cuerpos colegiados municipales y departamentales (concejos y asambleas, respectivamente). En segundo lugar, el incremento desde mediados de los años setenta de las movilizaciones sociales y la protesta ciudadana en diferentes rincones del país. Los paros cívicos municipales y regionales, la toma de establecimientos públicos, las marchas de protesta se multiplicaron rápidamente en muy diversas zonas del país y crearon un hecho social y político que tocó la fibra de la clase dirigente colombiana, especialmente de los sectores más progresistas que entendieron que era preciso sacar adelante una reforma del Estado que diera mayor poder a las entidades territoriales. Finalmente, el conflicto armado se fue recrudeciendo, especialmente como consecuencia de la política represiva del Presidente Turbay, que pretendió exterminar la guerrilla y acabar con sus apoyos urbanos y rurales por la vía militar. A comienzos de la década de los años ochenta el conflicto armado se acrecentó, lo que obligó al propio presidente Turbay y, posteriormente, al Presidente Belisario Betancur a buscar caminos de negociación con los grupos armados.

La respuesta a esa crisis consistió en descentralizar el poder del Estado, a través del fortalecimiento político, administrativo y fiscal de las entidades territoriales, especialmente de los municipios, y propiciar una apertura política que incrementara los niveles de incidencia de la población en las decisiones públicas a través de canales institucionales de participación ciudadana. La descentralización fue así entendida en ese momento como una estrategia de apertura política que implicaba conceder mayor autonomía a los municipios y los departamentos para el manejo de sus propios asuntos, en el marco de un Estado unitario; de igual manera, devolver algunas competencias a los entes territoriales para que pudieran atender directamente las demandas de la población; garantizar los recursos necesarios para que los municipios y los departamentos cumplieran su función, e institucionalizar espacios y mecanismos de participación ciudadana en los asuntos públicos.

“La descentralización –escribe Velásquez– surgió, entonces, como una estrategia de reforma del Estado destinada a paliar la crisis del régimen

político y a darle un nuevo aire que permitiera recuperar la confianza de los colombianos en sus instituciones. El espíritu de la reforma descentralista en la década de los años ochenta no fue otro que el de dar mayor poder a los entes territoriales en la definición de políticas públicas y en la prestación de algunos servicios, así como abrir las puertas del Estado a la participación ciudadana, de manera que las decisiones fueran el producto del diálogo entre las autoridades públicas y la ciudadanía” (Velásquez 2006).

Esa apuesta no ha sido la misma en las dos décadas transcurridas desde que fueron aprobadas las primeras reformas, en 1986. Las circunstancias que propiciaron la reforma descentralista fueron cambiando, lo que modificó igualmente el discurso gubernamental sobre la materia. En efecto, el gobierno del presidente César Gaviria (1990-1994) entendió que la descentralización debería ser un instrumento al servicio del modelo de apertura económica que estaba promoviendo, lo que significó un cambio de énfasis: ya no se trataba tanto de democratizar la gestión, de promover la participación ciudadana y asegurar al autonomía de las entidades territoriales, sino de volverla más eficiente para que el país ganara en competitividad y pudiera articularse en forma fluida a las nuevas dinámicas y exigencias de la globalización.

Luego, al finalizar la década pasada, el proceso dio un giro sustancial: a raíz del creciente déficit fiscal nacional, producido, entre otras cosas, por los gastos del Estado central, y del manejo equivocado de las finanzas públicas por parte de la mayoría de los departamentos y de un número significativo de municipios, reflejado en un elevado déficit fiscal territorial, el gobierno nacional decidió introducir medidas de ajuste y control del gasto a las entidades territoriales, orientadas a frenar el endeudamiento, reducir sustancialmente los gastos de funcionamiento y frenar el crecimiento de las transferencias. Amparado en argumentos de naturaleza exclusivamente fiscal, el gobierno logró convencer al Congreso de la República y a los propios gobernadores y alcaldes sobre la necesidad de intervenir en el funcionamiento de las entidades territoriales y reducir la capacidad de gasto de estas últimas. La ley 617 de 2000 y la Reforma Constitucional de 2001 crearon un nuevo marco jurídico e institucional de la descentralización, eliminando de paso la referencia a su carácter polí-

tico y convirtiéndola en un problema fiscal que debe ser resuelto a través de medidas técnicas de carácter administrativo y financiero. La ley 617 restringió los gastos de funcionamiento de los municipios y departamentos según su categoría y eliminó las contralorías municipales. El Acto Legislativo 01 de 2001, modificó el sistema de transferencia de recursos del Estado central hacia las entidades territoriales, reduciendo su ritmo de crecimiento, tal y como había sido ordenado por la Constitución de 1991.

Así, el lenguaje de la apertura política fue relegado a un segundo plano, desvirtuando en cierta medida la esencia del proceso, y fue sustituido por un discurso de carácter técnico (administrativo y financiero), aparentemente neutral, que convirtió el debate sobre la descentralización en asunto de un círculo restringido de especialistas.

## Los resultados

La descentralización ha producido resultados importantes en Colombia, tanto desde el punto de vista del mejoramiento de las condiciones de vida de los colombianos, como de la modificación de los modelos de gestión de los asuntos públicos<sup>4</sup>. En efecto, las estadísticas muestran avances en la cobertura de los servicios. En educación, salud y agua potable las coberturas aumentaron durante la década de los años 90 y beneficiaron a los sectores más pobres de la población (Sánchez; Núñez 1999), aunque las diferencias entre las áreas urbanas y rurales siguen siendo notorias en materia de agua potable y saneamiento básico (Zapata 1999).

Sin embargo, estos resultados no se vieron correspondidos por aumentos en la calidad de los servicios. Los indicadores sobre infraestructura y dotación de centros escolares, número de estudiantes por docente en los establecimientos públicos y resultados de las pruebas académicas reflejan una apreciable dificultad de las entidades territoriales para aumentar la calidad de los servicios. Igual cosa ocurría en el sector salud: la calidad del servicio, tanto en el régimen subsidiado como en el contributivo, deja aún mucho que desear, a juzgar por los reclamos de los usuarios en esa mate-

---

4 Esta sección se apoya en el artículo ya citado de Velásquez.

ria y por el elevado número de tutelas<sup>5</sup> interpuestas por estos últimos, amén de las dificultades del sector hospitalario para sobrevivir a la crisis financiera que comenzó a vivir a partir de la aplicación de la ley 100 de 1993. En el sector de agua potable y saneamiento básico los problemas eran aún mayores: baja calidad del agua, frecuente interrupción del servicio en no pocos lugares del país y falta de tratamiento de aguas servidas.

Los incrementos en cobertura se lograron gracias al aumento de las transferencias ordenado por la Constitución de 1991 (Echeverry 2002: 27), que benefició especialmente a los municipios más pequeños y de menor capacidad económica, así como del aumento de los ingresos propios, los cuales crecieron en términos reales durante la década (Echeverry 2006). El estudio de Planeación nacional anota sin embargo, que los resultados en esa década habrían podido ser mejores si las entidades territoriales hubiesen hecho un uso más eficiente de los recursos, especialmente de las transferencias<sup>6</sup>. Fue ese el argumento que llevó al gobierno a proponer la reforma del régimen de transferencias, al que ya se hizo alusión. La pregunta es si con el cambio de régimen el comportamiento en esos tres sectores mejoró o empeoró<sup>7</sup>.

Según Planeación nacional, ese cambio de régimen se tradujo a partir de 2002 en un mejoramiento de los indicadores en educación y salud, no tanto en agua potable. Los recursos asignados para educación crecieron en un 11% entre 2002 y 2006, pasando de 8.3 a 9.21 billones de pesos en el 2006<sup>8</sup>. El crecimiento de los recursos para la salud no fue tan alto, aunque fue real, especialmente por el aumento de recursos asignados al régi-

---

5 La tutela es un mecanismo de protección de los derechos, consagrado por la Constitución de 1991. Mediante su uso, un ciudadano puede acudir directamente a un juez de la República si siente que alguno de sus derechos ha sido vulnerado. El juez debe dar una respuesta en los diez días siguientes a la presentación del reclamo.

6 El comentario de Planeación nacional alude no sólo a las ineficiencias técnicas en el manejo de los recursos públicos, sino también a los hechos de corrupción, frecuentes aún en el manejo de la cosa pública en Colombia, tanto en el nivel territorial como en el nacional.

7 El nuevo régimen creó el rubro “propósito general”, a través del cual las entidades territoriales pueden invertir en otros sectores como agua potable y saneamiento básico, vivienda, sector agropecuario, deporte y recreación, cultura, prevención y atención de desastres, promoción del desarrollo económico, atención a grupos vulnerables, justicia, fortalecimiento institucional y empleo, entre otros (Ley 715 de 2001, Título IV).

8 Santamaria (2006). El dato para 2006 es una proyección.

men subsidiado (4.8% de aumento entre 2002 y 2006). En agua potable, el crecimiento fue pequeño (1.1% de 2002 a 2003; 2.2% entre 2004 y 2005), mientras que en propósito general las asignaciones cayeron en \$147 mil millones entre 2003 y 2004 y se recuperaron levemente a partir de 2005.

Estas asignaciones permitieron, según Planeación nacional, un buen desempeño de los entes territoriales en la prestación de los servicios, tanto en cobertura como en calidad. Según cifras aportadas por esa entidad, entre 2002 y 2005 la cobertura bruta en educación preescolar, básica y media aumentó en 6 puntos porcentuales, alcanzando el 88% de los niños en edad escolar, lo que representa una matrícula de 8,9 millones de niños en los tres niveles. En salud, la cobertura del régimen subsidiado creció en más de 5 millones de personas, alcanzando la cifra de 16.5 millones en 2005. La cobertura del régimen contributivo creció en 2.6 millones de personas durante el período.

En agua potable y saneamiento básico, los indicadores de cobertura en 2003 eran mayores que una década antes; sin embargo, las diferencias entre regiones son aún protuberantes. La información suministrada por el Programa Nacional de Desarrollo Humano, basada en estadísticas del Sisbén<sup>9</sup> y de la Encuesta Continua de Hogares, señala que mientras en Bogotá la cobertura de saneamiento y alcantarillado era de 99.3% en 2003, en San Andrés era del 51.9% y en la Región Pacífica, del 35.7%, con un promedio nacional del 67.8%, lo que significa que una tercera parte de la población colombiana aún no dispone de alcantarillado y saneamiento básico. Además, existen ineficiencias en el sector, producto de la multiplicación de prestadores del servicio en las regiones<sup>10</sup> y de la mala distribución de los recursos en los entes territoriales, lo que hace que en los municipios más pequeños (menores de 20.000 habitantes) las coberturas sean bajas.

---

9 El Sisbén es el Sistema de beneficiarios de los subsidios del gobierno. El universo de beneficiarios se define a partir de la aplicación de una encuesta que indaga sobre las características socioeconómicas de los estratos más bajos en la población, potenciales beneficiarios de dichos subsidios.

10 En las ciudades de más de 500.000 habitantes hay en promedio cinco empresas urbanas por municipio, y en las ciudades de 100.000 a 500.000 habitantes el número promedio es de 1.8.

Según Planeación Nacional, se han logrado avances importantes en la calidad de los servicios de educación y salud. En el primer caso, más de 8,3 millones de alumnos fueron evaluados en competencias de matemáticas y lenguaje (pruebas SABER) entre 2002 y 2005, mientras que en el mismo período más de 370.000 docentes fueron sometidos a evaluación para examinar su desempeño o para ingresar a la carrera docente.

En cuanto a la salud, entre 2002 y 2005 entraron al programa de reestructuración cerca de 120 IPS<sup>11</sup> en 22 departamentos del país, aunque los reclamos de los usuarios siguen siendo frecuentes, como lo refleja el movimiento de las tutelas en el período. Además, el problema de los hospitales no se ha resuelto.

Hubo sin duda avances en el período posterior a las reformas del cambio de siglo, aunque al nuevo sistema podría aplicarse la tesis que el gobierno defendió sobre el anterior sistema: los resultados fueron aceptables, pero habrían podido ser mejores, por lo menos en términos de cobertura, si se hubiese mantenido el sistema de transferencias ligadas a los ingresos corrientes de la nación<sup>12</sup>, sobre todo teniendo en cuenta que fueron diseñados desde el gobierno central controles estrictos al desempeño de las entidades territoriales en el uso de los recursos del Sistema general de participaciones. En otras palabras, con esos controles de eficiencia, los resultados habrían sido mucho mejores en términos de cobertura y calidad si los municipios y departamentos hubieran tenido más recursos, pues con el nuevo sistema las entidades territoriales perdieron parte de ellos<sup>13</sup>.

El segundo resultado esperado de la descentralización se refiere al mejoramiento de la gestión pública. Desde la década de los años 90, el gobierno nacional desarrolló programas de fortalecimiento institucional de los municipios orientados a mejorar su capacidad de gestión. Algunos

---

11 Las IPS son instituciones que prestan los servicios de salud a los afiliados al sistema nacional de seguridad social y salud.

12 Ese fue el sistema definido por la Constitución de 1991. Lo que hizo la reforma de 2001 fue desligar las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación y convertirlas en un fondo (el Sistema general de participaciones) de un monto fijo, incrementado año a año en un porcentaje equivalente al IPC más 2,5 puntos.

13 Según Planeación Nacional, la reforma a las transferencias generó al gobierno central un ahorro de 3,7 puntos el PIB. Las transferencias en 2005 representaron el 37,2% de los ingresos corrientes de la nación, mientras que en 2001 habían sido el 46,5%.

de esos elementos hacen parte hoy día de las prácticas que sustentan la gestión pública en las entidades territoriales, en particular, la planeación y el reforzamiento de los sistemas de control institucional, realizado a través de los entes de control. De igual manera, se observa un esfuerzo por crear sistemas de información a los que tenga acceso la ciudadanía y que garanticen mayor transparencia de los agentes públicos. Los procesos de rendición de cuentas se han multiplicado, así como los controles del gobierno nacional sobre el desempeño de los entes territoriales en el uso de los recursos de transferencia.

Estos avances se ven, sin embargo contrarrestados por debilidades comprobadas en materia de planeación y de seguimiento y evaluación de la gestión: la planeación sigue siendo en la mayor parte de los municipios una conducta formal cuyo único objetivo es cumplir un requisito de ley y definir el plan de inversiones para el período de gobierno. De ahí en adelante, los planes son sustituidos por decisiones cotidianas para atender problemas que surgen en el día a día, convirtiendo la gestión en una forma de atender situaciones de coyuntura más que de mirar los derroteros de acción con un sentido estratégico.

En materia de seguimiento y evaluación, a pesar del esfuerzo del gobierno nacional por diseñar sistemas para monitorear la ejecución de los planes y programas de desarrollo y del crecimiento del número y de la acción de las veedurías ciudadanas en todo el país, este parece ser aún uno de los puntos débiles de la gestión pública. Hace falta que se generalice una cultura del seguimiento y la evaluación, sobre todo en cabeza de los funcionarios públicos, tradicionalmente acostumbrados a cumplir unas obligaciones ligadas a sus respectivos cargos, pero no a reflexionar sobre su desempeño y mucho menos a colocarlo bajo el escrutinio público. Esto es igualmente válido para la ciudadanía, pues buena parte de las veedurías ciudadanas<sup>14</sup> están conformadas por una dirigencia social que no ha logrado irradiar en la población la conciencia sobre la necesidad de ejercer control permanente sobre la gestión pública y sus resultados.

Pero, sin duda, el obstáculo mayor para la modernización de la gestión es la pervivencia del clientelismo como forma dominante de relación

---

14 Así se ha denominado a las iniciativas de control social de la gestión pública.

entre el Estado y la ciudadanía. Su eficacia parcial para resolver necesidades inmediatas de los sectores más pobres de la población –incluso de sectores medios empobrecidos– lo convirtió en procedimiento “obligado” de acceso a bienes y servicios públicos por parte de la ciudadanía y como mecanismo ideal de reproducción de la dirigencia política. La Constitución de 1991 introdujo una serie de instrumentos orientados a combatir el clientelismo como modalidad de la gestión pública, entre ellos la definición de derechos y deberes ciudadanos, la planeación, la participación ciudadana en la formulación y seguimiento de las políticas públicas, la transparencia como principio de la gestión de los asuntos públicos, la creación de sistemas de información y el fortalecimiento de los organismos institucionales de control.

El uso de tales instrumentos ha contribuido a minar algunas de las bases del clientelismo en comparación con lo que ocurría hace un par de décadas. Hoy, la población ha tomado conciencia de sus derechos y de la obligación de las autoridades públicas de responder a sus demandas. La relación entre gobernantes y gobernados ha comenzado a tomar otros cauces diferentes a los de la transacción de prebendas por lealtades políticas. Sin embargo, el clientelismo sigue arraigado en las costumbres políticas de la población en muchos lugares del país, especialmente en pequeñas localidades en las que las relaciones patrimoniales siguen vigentes y la gente no ha incorporado otros valores –de corte democrático– en su imaginario político. Incluso en las grandes ciudades, las relaciones de clientela, así hayan asumido otras formas, siguen siendo el referente para la satisfacción de necesidades de los estratos más pobres de la población. El manejo del Sisben<sup>15</sup> y de los subsidios a la demanda constituye un buen ejemplo de ese tipo de prácticas.

Existe, pues una fase de transición entre viejas y nuevas prácticas en la gestión pública. En ciertas circunstancias la descentralización reforzó el clientelismo local; en otras, ha permitido la transformación de esas conductas por otras basadas en la concertación de políticas públicas. Experiencias como la planeación participativa, los presupuestos participa-

---

15 Sistema nacional de beneficiarios de los subsidios estatales, especialmente en salud. El universo de beneficiarios se determina a través de la encuesta Sisbén aplicada en todos los municipios del país.

tivos y las mesas de concertación han puesto de presente la posibilidad real de sustituir las conductas clientelistas por formas democráticas de manejo de los asuntos públicos.

Esto plantea el último punto del balance de resultados, el de la democratización de la gestión pública. La reforma municipal de 1986 y, luego, la Constitución de 1991 y sus desarrollos legislativos crearon una gran cantidad de espacios y mecanismos institucionales de participación ciudadana en la gestión pública, como complemento de decisiones como la elección de alcaldes y gobernadores y, en general, el fortalecimiento de la democracia representativa en los niveles municipal y departamental (Velásquez; González 2003 a).

Hoy día, un buen número de decisiones municipales pasan necesariamente por el filtro ciudadano, sea a través de la consulta de necesidades, o de la formulación y ejecución de planes y políticas públicas, de la asignación de presupuestos a programas y proyectos de desarrollo, o, en fin, del seguimiento y la evaluación del desempeño de los agentes públicos estatales y no estatales. Las prácticas participativas se han multiplicado en los nuevos nichos institucionales creados para tal efecto, aunque las movilizaciones sociales y las prácticas no institucionales también tienen su lugar en el universo de la participación ciudadana.

Está por fuera de los objetivos de este artículo realizar un balance detallado de los procesos y los resultados en esta materia<sup>16</sup>. No obstante, pueden señalarse algunas tendencias que expresan un perfil de lo ocurrido en estas dos décadas. En primer lugar, es preciso señalar que ha habido logros muy significativos en el campo de la participación ciudadana. Uno de ellos ha sido la socialización del lenguaje de la participación entre la dirigencia política, el liderazgo social y la ciudadanía en general.

Hace veinte años eran excepcionales las referencias discursivas a experiencias de diálogo, comunicación y construcción de acuerdos entre las autoridades públicas locales y la ciudadanía. Hoy día, el tema ha dejado de ser ajeno a un segmento mayoritario de la población, especialmente en los estratos bajos de la población, y es cada vez más asimilado por los diri-

---

16 Puede consultarse el estudio hecho por Velásquez sobre Bogotá (Velásquez 2003) y el de (Velásquez y González 2003 b).

gentes políticos, quienes con intenciones bien diferentes –no necesariamente inspiradas en un proyecto democrático– han incorporado el tema a su propuesta política<sup>17</sup>.

Otro resultado interesante es la multiplicación de las prácticas participativas y el hecho de que un buen número de ellas han dado resultados positivos desde el punto de vista de la concertación de decisiones entre las autoridades públicas y la ciudadanía. En algunos casos la gente ha hecho uso de los espacios creados por la ley, como es el caso de la planeación y la presupuestación participativa y de la formulación de políticas públicas sectoriales y poblacionales. En otros, la ciudadanía ha creado sus propios canales y procedimientos (mesas de concertación, asambleas, eventos de rendición de cuentas, mesas de trabajo, etc.) y ha tomado la iniciativa para invitar o, si es el caso, retar a las autoridades locales a que democratizen la gestión.

Un buen número de esas prácticas han sido exitosas desde el punto de vista de la movilización ciudadana en torno a los asuntos públicos. Es el caso de los presupuestos participativos y de algunas experiencias de planeación en varias ciudades del país, de la construcción de los planes de vida en poblaciones indígenas y de iniciativas mixtas (ciudadanía-gobierno) para la construcción de paz. En esos casos se ha logrado un compromiso ciudadano visible y una sintonía entre el gobierno y la ciudadanía, que se ha traducido en la concreción de acuerdos de acción pública.

Esas experiencias han estimulado la organización social y la inserción de un número creciente de personas en el escenario público, lo que ha permitido un acercamiento entre gobernantes y gobernados que ha modificado formas tradicionales de relación entre ellos y generado confianzas mutuas que abren la posibilidad de conjugar esfuerzos en bien de la colectividad. Las constituyentes municipales y departamentales por la paz en varios municipios y regiones del país, los movimientos de resistencia a los actores armados, especialmente en zonas indígenas, el diseño de planes de desarrollo municipales y departamentales y la formulación de políticas

---

17 Desde un punto de vista meramente discursivo, existe un consenso sobre el carácter polisémico de la participación, lo que ha dado lugar a lo que Dagnino llama la confluencia perversa entre discursos participativos pertenecientes a proyectos diferentes e, incluso, opuestos. Ver Dagnino, en Isunza Vera y Olivera, 2006.

públicas, especialmente en el campo social, son algunos ejemplos de la creciente vinculación de la ciudadanía a la deliberación sobre los asuntos públicos y de su incidencia en las definiciones públicas.

No todo ha sido, sin embargo, color de rosa en ese esfuerzo por con- jugar la descentralización y la participación ciudadana. Han ido apare- ciendo dificultades, normales en este tipo de procesos de cambio. No fal- tan los sectores que se oponen a las innovaciones democráticas y que colo- can “palos a la rueda” para que los impulsos democratizadores pierdan fuerza e, incluso, aborten. Entre tales dificultades hay que mencionar, en primer lugar, las deficiencias normativas que frenan el alcance de la parti- cipación: la dispersión de normas, la reglamentación excesiva de los meca- nismos e instancias institucionales y la creencia de que la sola expedición de las normas basta para garantizar la inserción de diferentes actores en el proceso. Este es un factor de peso, no despreciable desde el punto de vista analítico y práctico, pues incide realmente en la decisión de la gente de involucrarse en procesos de participación (baja su compromiso cuando la norma no es clara o cuando implica costos demasiado altos) y puede con- ducir a un desgaste de la legitimidad de las instituciones participativas.

A lo anterior se suma la ausencia de políticas y estrategias de estímulo y fortalecimiento de la participación ciudadana por parte del Estado y del gobierno nacional. Desde la expedición del documento Conpes<sup>18</sup> sobre participación en 1997, no se conoce ninguna estrategia nacional en esa dirección. Salvo casos excepcionales, por ejemplo, el de la Contraloría General de la Nación, la responsabilidad de estimular las prácticas parti- cipativas y asignar recursos para su sostenibilidad ha quedado en manos de las autoridades territoriales, las cuales han promovido la vinculación de la población a la gestión pública, sin que esa sea una constante observa- ble en todo el territorio nacional. Los recursos destinados a la participa- ción son mínimos<sup>19</sup>, incluso nulos, lo que implica la intervención de acto-

---

18 El Conpes es el Consejo Nacional de Política Económica y Social, conformado por represen- tantes de organismos del Estado. Su función es expedir los documentos de política y asignar los recursos necesarios para la ejecución de estas últimas. A sus documentos se les conoce como Documentos Conpes.

19 El Plan de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia, de la administración de Luis Eduardo Garzón en Bogotá, destinó para el fomento de la participación solamente el 0,58% de los recursos de inver- sión en los cuatro años de gobierno, y un 0,18% de los recursos destinados a proyectos prioritarios.

res externos (cooperación internacional, ONG, academia, iglesias) para dar sostén a las prácticas de participación. Como se señaló atrás, no todas las autoridades promueven la participación con la misma intención: algunos lo hacen para cooptar nuevos liderazgos; otros, para frenar los impactos de la movilización social; otros para legitimar sus propias decisiones y otros para abrir una puerta de diálogo con la población. Esto hace que los resultados sean disímiles en cuanto a la democratización de las decisiones y la implantación de un modelo de democracia deliberante y abierta a la incidencia ciudadana<sup>20</sup>.

También se han observado en estos veinte años algunas “fracturas” en el desarrollo de las prácticas participativas: en primer lugar, la desarticulación entre los actores de la participación. Esto ha sido el resultado, de un lado, de la dispersión de normas y espacios participativos y, de otro, de las desconfianzas que todavía atraviesan las relaciones entre actores en la consecución de objetivos compartidos, especialmente entre líderes sociales y dirigentes políticos. De otra parte, el aumento del número de organizaciones sociales en el país, propiciado por la institucionalización de espacios participativos, no se ve reflejado en una densificación del tejido social, pues ellas siguen operando bajo lógicas corporativas que les impiden articular esfuerzos para el logro de metas colectivas. Por supuesto, hay excepciones, cada vez mayores en número, pero ellas siguen confirmando la regla de la fragmentación de la acción en el mundo de la participación.

Los desentendimientos entre los actores de la participación son más notorios cuando se trata de la relación entre líderes sociales y dirigentes políticos. Entre ellos existe una disputa por el control de las decisiones en los escenarios de participación, en lugar de una colaboración para sacar adelante iniciativas que pueden ser de provecho para todos. Los dirigentes políticos alegan en su favor el haber sido elegidos por voto popular y critican en los líderes sociales, especialmente en los que hacen parte de las instancias de participación, su baja representatividad. Por su parte, los dirigentes sociales acusan a los políticos de representarse a sí mismos en la

---

20 Ver en detalle las estrategias desplegadas por las autoridades locales en Colombia en su afán de promover la participación ciudadana, en Velásquez y González 2003.

toma de decisiones y de utilizar el aparato institucional para favorecer y resguardar sus intereses.

Las conductas aisladas de personas, grupos y organizaciones han vuelto cada vez más difícil juntar los intereses particulares con el bien común. Cada grupo busca lo suyo y se desinteresa de los asuntos de los demás. La búsqueda de compensaciones se acrecienta y convierte a algunos espacios de participación una arena muy movедiza en la que quien posea mayores recursos de experiencia, información, económicos o de poder sale ganancioso.

Existe también una fisura cada vez más visible entre los líderes sociales y sus bases. Estas parecen delegar en los primeros su poder de decisión y desinteresarse paulatinamente del ejercicio de las responsabilidades públicas. Los líderes, por su parte, fácilmente se desprenden de su base social y padecen un proceso de burocratización que los aleja aún más de ella y los acerca más a la institucionalidad estatal, donde la cooptación es el pan de cada día. Como resultado de esa tendencia, ha venido operando en estos años un proceso de estratificación del mundo de la participación: dirigencia política, de un lado, liderazgo social, de otro, más una ciudadanía que se vuelve espectadora de unas tensiones no procesadas y no resueltas. La incomunicación entre tales segmentos es cada vez mayor, lo que reduce seriamente la posibilidad de construir propósitos comunes, de actuar solidariamente y de crear confianzas mutuas que incrementen el capital social y cultural necesario para multiplicar las prácticas participativas y fortalecer la institucionalidad democrática.

Finalmente, la presencia visible y activa de grupos al margen de la ley (guerrilla, paramilitares, narcotraficantes) como fuente de presión política hacia las autoridades municipales y departamentales (ver más adelante) ha tenido un efecto negativo sobre la participación ciudadana, producto de la intimidación de que son objeto los líderes sociales y políticos en un número considerable de municipios. En esos casos, los escenarios públicos se han vaciado por temor de las personas y de líderes sociales a ser víctimas de grupos que con el poder de las armas han implantado un clima autoritario y poco propicio para el diálogo y la concertación.

## Las amenazas

De cara al presente y al futuro inmediato, son dos las amenazas que se ciernen actualmente sobre el futuro de la descentralización: de un lado, la estrategia recentralizadora del gobierno nacional desde fines de la década pasada; de otro, el conflicto armado y, más específicamente, el poder que mafias ilegales están ejerciendo sobre los gobiernos territoriales.

## ¿Descentralización o re- centralización?

La descentralización modificó sustancialmente las relaciones intergubernamentales al garantizar un mayor margen de autonomía política y administrativa a las entidades territoriales, devolverles competencias y fortalecer las finanzas municipales y departamentales, especialmente las primeras. En un comienzo, ese cambio suscitó una polarización entre el gobierno nacional y las autoridades municipales y departamentales: el primero, renuente a entregar a los municipios la autonomía consagrada en la Constitución y en la ley, y a reestructurarse internamente para evitar la duplicación de funciones y de acciones, intentó quedarse con algún poder de decisión o, por lo menos, de tutela sobre el desempeño de las autoridades locales y departamentales; por su parte, los alcaldes y gobernadores reivindicaron cada vez más su autonomía política y administrativa, exigieron con vehemencia los recursos de transferencia a los que tenían derecho y, sobre todo, demandaron la reducción de controles centrales sobre su actuación en sus propios campos de competencia.

Esa polarización llegó por momentos a convertirse en fuente de tensiones, en especial cuando estaba de por medio la repartición de recursos. Fue por esa época cuando nacieron las agremiaciones de alcaldes, gobernadores y concejales, creadas precisamente para fortalecer y respaldar las demandas de los actores territoriales. La Constitución de 1991 corrigió parcialmente esa tendencia: recuperó el rol del departamento en el conjunto de las relaciones intergubernamentales, reduciendo la polarización entre municipios y gobierno central, y profundizó la descentralización creando instrumentos de gestión, como la planeación participativa y el

control social de la gestión pública, definiendo de manera más clara las competencias de cada nivel de la administración pública y distribuyendo los recursos en forma más equitativa a partir de la fórmula que ligó las transferencias a los ingresos corrientes de la Nación.

Sin embargo, las normas aprobadas en 2000 y 2001 para sanear las finanzas territoriales y reducir el déficit fiscal nacional a través del cambio en el sistema de transferencias terminaron por disminuir el poder de decisión de alcaldes y gobernadores a favor del gobierno nacional y recortar sustancialmente la participación en los recursos de este último. La coyuntura a finales de la década de los años 90 del siglo pasado, no fue la mejor para las entidades territoriales: un gran número de municipios y casi todos los departamentos mostraban déficit fiscales preocupantes, explicables por la mala administración de los recursos, el despilfarro, la corrupción y un irresponsable endeudamiento sin límite que puso en peligro la estabilidad financiera de las entidades públicas.

La mala administración de los recursos propios y de transferencia por parte de municipios y departamentos puso en bandeja de plata el argumento con el cual el gobierno nacional decidió intervenir la gestión territorial a través de políticas severas de reajuste. El Congreso de la República aprobó varias leyes, entre las cuales la que colocó límites al endeudamiento de los entes territoriales, la que definió las condiciones de intervención del Ministerio de Hacienda en el manejo de los presupuestos departamentales y municipales, la que colocó límites a los gastos de funcionamiento y, finalmente, la reforma constitucional que modificó el sistema de transferencias. Estas últimas dejaron de ser un porcentaje creciente de los ingresos corrientes de la Nación y fueron convertidas en un monto fijo que se incrementó año a año en un porcentaje equivalente al índice de precios al consumidor más dos o tres puntos. Este nuevo sistema entró a regir en 2002 y fue concebido, a pesar de la protesta de las organizaciones sindicales de la educación y la salud, como una medida transitoria para sanear las finanzas territoriales y, por esa vía, reducir el déficit fiscal nacional.

Se dio paso, así, a un modelo diferente de relaciones entre los niveles de gobierno, que puede denominarse de “equilibrio jerárquico”, es decir, un modelo en el que el gobierno nacional toma las principales decisiones

de política pública en campos de competencia territorial, convirtiendo a las autoridades municipales y departamentales en simples ejecutores de las decisiones del gobierno nacional. De esa forma, las entidades territoriales han perdido autonomía y poder de decisión política. La ley 715 de 2001, que reglamenta el Sistema general de participaciones y asigna competencias y recursos a las entidades territoriales, es fiel reflejo de ese nuevo modelo.

Además, bajo una noción larvada de federalismo fiscal, se ha ido reduciendo en términos relativos el volumen de la participación de los municipios, los departamentos y los resguardos indígenas en el Sistema general de participaciones, bajo el supuesto de que cada autoridad territorial debe autofinanciar su gasto, lo que ha reducido su capacidad de inversión y, al mismo tiempo, engrosado las arcas del gobierno nacional. Este ha logrado reducir parcialmente su déficit fiscal a costa de las finanzas territoriales. En otras palabras, se ha configurado una nueva situación en la que el poder de decisión y de gasto se concentra en manos del gobierno nacional.

El gobierno del Presidente Uribe ha llevado al límite este nuevo modelo de relaciones intergubernamentales apoyándose en tres argumentos: de un lado, la necesidad de reducir el déficit fiscal nacional, bajo la consideración de que las transferencias a municipios, departamentos y resguardos indígenas son el principal causante de tal déficit –lo que las propias cifras del gobierno desmienten; de otro, la urgencia de que el gobierno nacional disponga de un mayor volumen de recursos para financiar el gasto central creciente por el aumento en los gastos de funcionamiento y los de inversión en su estrategia de lucha contra la guerrilla, específicamente las FARC; finalmente, la supuesta ineficiencia de los municipios y departamentos para manejar recursos y la corrupción comprobada en el manejo de dichos recursos por parte de algunas autoridades territoriales. Este último argumento llevó incluso al Vicepresidente de la República a afirmar que algunos municipios deberían desaparecer por su inviabilidad técnica y económica, opinión que, por supuesto, despertó varias reacciones en su contra.

Muestra de la estrategia que trata de poner en marcha el gobierno nacional es la discusión que se lleva a cabo actualmente en el Congreso de la República sobre la propuesta del gobierno de convertir el actual

Sistema general de participaciones, definido en 2001 como un sistema transitorio para aliviar el déficit fiscal, en un mecanismo permanente, lo que sin duda seguirá reduciendo el porcentaje de participación de las entidades territoriales en los recursos del estado central. Se estima que en los próximos ocho años los municipios y departamentos estarían perdiendo cerca de 8.500 millones de dólares en recursos para la educación, la salud, el agua potable y el saneamiento básico, dineros que entrarían a formar parte de las arcas del gobierno nacional y que éste emplearía bien para financiar su estrategia de seguridad, bien para invertir directamente en los territorios en campos que son de competencia de municipios y departamentos.

La consecuencia visible de esta política gubernamental es el debilitamiento administrativo, financiero y, sobre todo, político de los municipios y los departamentos para atender las demandas ciudadanas y cumplir con las competencias y responsabilidades que la Constitución y la ley les han asignando. En tal sentido, la descentralización en Colombia experimenta un proceso de involución que los actores locales, sociales y políticos, no han podido contrarrestar por su debilidad organizativa –las agremiaciones de alcaldes y gobernadores se han plegado fácilmente a la voluntad del Presidente- y por la ausencia de un proyecto de país y de Estado que incluya la descentralización como uno de sus ejes estructurantes.

A ello se suma el hecho de que la ciudadanía no es sensible a este debate, considerado por muchos como un debate especializado que difícilmente sale de los recintos académicos y de los cuerpos de representación política. El dilema que se dibuja es claro: profundizar la descentralización en los términos definidos en la Carta Política, o re-centralizar poder de decisión y recursos en el gobierno central. Todo parece indicar que esta segunda alternativa es la que tiene mayor probabilidad de concretarse en el inmediato futuro, dada la actual correlación de fuerzas en el escenario público.

## Nuevo mapa político local y regional<sup>21</sup>

La segunda amenaza que se cierne sobre el futuro inmediato de la descentralización y que ha venido ejerciendo una presión sobre las autoridades públicas es la presencia, creciente en cantidad e influencia, de grupos armados y mafias relacionadas con el narcotráfico y la delincuencia organizada en la política local.

La descentralización cambió progresivamente el mapa político-electoral en los municipios y departamentos. En las primeras elecciones municipales a fines de la década de los años ochenta del siglo pasado, los partidos tradicionales (liberal y conservador) ganaron la mayor parte de las alcaldías. Ocurrió lo mismo cuando fueron elegidos los gobernadores, luego de que la Constitución de 1991 introdujera esa figura. Hoy día esa tendencia no es tan marcada. Para citar un ejemplo, en 1990 el partido liberal ganó 552 alcaldías, de las casi 1.000 que existían en ese momento, es decir, un poco más de la mitad. En 2003, quince años más tarde, el mismo partido obtuvo el triunfo en 228 alcaldías, es decir, un 40% de las que había ganado trece años antes y una quinta parte del total de alcaldías municipales existentes en el país. Además, perdió el manejo en importantes ciudades del país, especialmente Bogotá y Medellín<sup>22</sup>.

En las elecciones de 2003, el mayor número de alcaldías (493) quedaron en manos de representantes de partidos y movimientos diferentes al liberal y conservador. Esta situación fue configurando una dinámica política local y regional diferente a la nacional: movimientos y partidos locales que compitieron por los cargos públicos con los partidos de alcance

21 Ver: RINDE (2006).

22 Un caso relevante es el de Bogotá, donde los partidos tradicionales, después de haber elegido al conservador Andrés Pastrana como alcalde de la capital en 1988 y a los liberales Juan Martín Caicedo Ferrer y Jaime Castro en 1990 y 1992 respectivamente, virtualmente han desaparecido como tales de la competencia por la alcaldía. En 1994, por primera vez el bipartidismo fue derrotado en una elección distrital cuando Antanas Mockus lideró la llamada "revolución anti-políticos". En 1997, Enrique Peñalosa, inscrito como independiente, ganó la elección. Lo sucedieron candidatos desvinculados de los partidos tradicionales: Mockus, quien repitió en el período 2001-2003 y Luis Eduardo Garzón, elegido a nombre del Polo Democrático Independiente y con apoyo del liberalismo para el período 2004-2007. Incluso, dirigentes reconocidos del liberalismo, como Enrique Peñalosa y María Emma Mejía, han buscado un perfil que los distancie del partido como estrategia para lograr el triunfo en las elecciones.

nacional, nuevos actores políticos provenientes de organizaciones y movimientos sociales que se declararon independientes y hasta anti-políticos; alianzas y coaliciones entre grupos de muy diversa índole, lo que significó una pérdida de poder e influencia de los dirigentes políticos nacionales en las regiones<sup>23</sup>.

Un efecto positivo de tales cambios ha sido el volumen de participación en las elecciones municipales y departamentales, en general mayor que el que opera en escenarios nacionales. A ese respecto, es demostrativo el hecho de que cerca de un 50% de colombianos se acercaron a las urnas para elegir sus autoridades locales el 26 de octubre de 2003, mientras que el día anterior menos de un 25% de los votantes lo hicieron para apoyar o rechazar el referendo promovido por el presidente Uribe.

Aunque este puede parecer un caso particular, es representativo de cierta tendencia: desde sus inicios la elección popular de alcaldes atrajo la atención de un número importante de votantes (67% en la primera elección) y, aunque los niveles han disminuido, esta reducción no es la misma para todos los municipios colombianos, a la vez que en conjunto la participación sigue siendo en promedio mayor que la observada para las elecciones nacionales. Como lo señalan varias encuestas, la elección de alcaldes y gobernadores es identificada por una mayoría de colombianos como una institución legítima y en esencia democrática.

Teniendo en cuenta los tradicionales niveles de abstención existentes en el país, especialmente en las décadas de los años setenta y ochenta del siglo pasado, es posible afirmar que las elecciones territoriales y el interés que ellas despiertan han contribuido a legitimar el régimen político, dando paso a una corriente de opinión independiente que se expresa especialmente —aunque no de manera exclusiva— en las grandes ciudades.

Por lo demás, el país ha ganado estabilidad institucional con la elección de alcaldes y gobernadores. Antes, quienes desempeñaban estos car-

---

23 Como lo señala Darío Restrepo, “desde la primera elección de alcaldes en 1988, partidos y movimientos políticos no adscritos al partido Liberal y Conservador han ganado la representación de la administración municipal en porcentajes que oscilan entre más del 11% y menos del 37%. Esta apertura política comenzó en pequeños municipios y pasó, rápidamente a las principales alcaldías y gobernaciones del país” (Restrepo 2004: 82). Esto explica por qué en los últimos 15 años ha habido varios intentos de unificar los calendarios electorales nacional y territorial, como medida para enfrentar la pérdida de influencia de los líderes nacionales en los territorios.

gos se debían al jefe político que les daba su respaldo y permanecían en su cargo por corto tiempo (seis meses en promedio, en el caso de los alcaldes hasta mediados de la década de los años ochenta), lo que les impedía adelantar una gestión coherente y atendida a las directrices de los planes de desarrollo. Hoy día, el mandato popular de las autoridades territoriales por períodos de cuatro años las obliga a trabajar ordenadamente, a hacer uso racional de los recursos y a rendir cuentas ante sus electores en función de metas de desarrollo, conductas éstas que contribuyen a legitimar este rasgo de la débil democracia colombiana.

Hoy día, el mapa político electoral es diverso y parece organizarse en torno a dos bloques fundamentales: de un lado, los partidos que apoyan al presidente Uribe y que pretenden en las elecciones de octubre de 2007 copar el espacio político que tienen en el nivel nacional; de otro, una oposición que apenas está configurándose en torno al partido liberal y al Polo Democrático Alternativo, este último un partido de izquierda de reciente creación que, a raíz de los resultados electorales obtenidos por su candidato presidencial, Carlos Gaviria en mayo de 2006, aparece como un partido en alza, con una alta probabilidad de convertirse en la segunda fuerza política del país.

Pero en la última década y, con mayor fuerza, en el último lustro ha intervenido un factor adicional en ese cambio político: la influencia en algunas zonas del país de actores armados (guerrilla y paramilitares) y de mafias –para asignarles un nombre– ligadas especialmente, aunque no de manera exclusiva, al narcotráfico. Es posible advertir dos tipos de influencia: de un lado, la presión externa por parte de estos grupos a alcaldes, gobernadores, concejales y diputados, líderes políticos y sociales, y funcionarios públicos para que orienten sus decisiones y la gestión pública en función de sus intereses particulares. Dicha presión se expresa en amenazas permanentes de muerte, secuestros y asesinatos. Un dato revela el alcance de este fenómeno: entre 1986 y 2005 fueron asesinados 159 alcaldes en ejercicio de su cargo, y 29 después de haber concluido su mandato, según cifras de la Federación colombiana de municipios.

De igual manera, los grupos armados ejercen presión en épocas preelectorales en la mira de impedir que se lleven a cabo los comicios o de incidir en su resultado final. Dicha presión ha obligado a un buen núme-

ro de candidatos a renunciar a su aspiración o ha impedido la inscripción de listas para la elección de concejales y diputados. Según Rodrigo Losada, en las elecciones de octubre de 1997 la guerrilla amenazó el proceso democrático en cerca de 320 municipios mediante amenazas e intimidaciones. Como resultado, en cerca de 30 municipios no se pudo realizar la jornada electoral y en 60 o más la afluencia de electores a las urnas se contrajo sustancialmente. También renunciaron 359 candidatos a alcaldías y 1.570 listas a concejos, hechos que tuvieron lugar en 153 municipios. Para las elecciones del 2000, la guerrilla no amenazó con impedir el proceso electoral pero sí hizo circular con frecuencia amenazas que redujeron el abanico de opciones de los ciudadanos a aquellos candidatos que contaron con el aval guerrillero (Losada 2000: 643-646).

El segundo tipo de influencia se refiere al control directo de los gobiernos locales y departamentales por parte de grupos armados y de las mafias regionales ligadas al narcotráfico, a través de testaferros o de candidatos propios. Esta estrategia pretende garantizar un control directo de las decisiones y de los recursos gubernamentales, del territorio y del electorado, a fin de imponer su propio proyecto político, así sea por la vía de la intimidación, y beneficiarse de las oportunidades que brinda el ejercicio de cargos públicos. Se ha señalado que desde las elecciones parlamentarias del 2000 se ha venido desarrollando por parte de los paramilitares un proceso de búsqueda del poder político que tiene efecto sobre los resultados electorales en varias regiones<sup>24</sup>.

Este proceso continuó en las elecciones locales del 2003 y parece afianzarse en las últimas elecciones parlamentarias<sup>25</sup>. Así, por ejemplo, en el 2003 gobernadores cercanos a proyectos paramilitares de derecha ganaron las gobernaciones de Magdalena, César, Arauca y Casanare. En el Magdalena y en el César, los candidatos fueron únicos con altos porcentajes de votación en blanco. Esta influencia también se ha extendido a

---

24 Recuérdese que los paramilitares reclamaron tener cerca del 35% de representación en el Congreso para el periodo 2002-2006.

25 No hay que olvidar que la campaña para las elecciones parlamentarias se desarrolló en medio de la desmovilización con los paramilitares, lo cual generó una situación inédita para el país, más aún teniendo en cuenta el interés planteado por dirigentes de estos grupos de tener o aumentar su representación en la vida política nacional.

regiones de Antioquia, los Santanderes y Boyacá. A pesar de que los políticos implicados nieguen que estos fenómenos sean producto de la presión armada, lo cierto es que existe una correlación entre votaciones atípicas y cambios de tendencias electorales, por una parte, y el incremento en el número de intimidaciones, masacres y homicidios, por otra, tal y como lo ha denunciado la investigadora Claudia López y los estudios realizados por la Corporación Nuevo Arco Iris (López 2005).

En este sentido, se ha venido hablando de la paramilitarización de la política, que no es exclusiva del entorno regional y local, sino que se extiende a la política nacional, como lo testimonian los acontecimientos ocurridos en Colombia recientemente, relativos a la detención de varios parlamentarios simpatizantes del Presidente Uribe, a quienes se les investiga su nexos con el narcotráfico y los grupos paramilitares.

De otra parte, la descentralización se ha visto afectada por el conflicto armado en la medida en que existe una tensión entre la atribución otorgada al gobierno nacional de centralizar las políticas de seguridad y control del orden público, por una parte, y los intentos de manejo de las expresiones de los diversos conflictos a los que se enfrentan los mandatarios territoriales, por otra. Tanto la Constitución como diversas sentencias de la Corte Constitucional establecen que debe haber una participación armónica de las diferentes entidades territoriales en el manejo del orden público, pero con unidad de mando en el Presidente de la República. Sin embargo, al analizar en detalle la normatividad existente al respecto se encuentra que “el grado de autonomía territorial para el manejo del orden público es mínimo y que las autoridades municipales y seccionales tienen una ausencia de papel protagónico” (Correa 1997: 19-35).

Esta tensión ya era palpable en un evento organizado en el año 1997 por FESCOL y la Fundación Tercer Milenio, donde alcaldes e investigadores denunciaron las limitaciones normativas en cuanto a sus competencias y reclamaron mayor autonomía<sup>26</sup>. Por su parte, otros puntos de vista

---

26 El ex alcalde de Bogotá, Antanas Mockus señalaba que la Constitución de 1991 definió de manera poco clara “las responsabilidades en materia de orden público entre autoridades del orden nacional, departamental y municipal”, con lo cual el “gobierno nacional ha tomado muchas decisiones sin consultar con las autoridades locales y en algunos casos en contravía de sus políticas”. Afirmaba igualmente que el país no podía continuar “...tratando de afrontar este

planteaban que frente al crecimiento sostenido y acelerado de las guerrillas desde los años ochenta y a su interés por obtener el control local, y ante la necesidad estratégica de que el Estado mantuviera el control de poblaciones y zonas rurales era inconveniente realizar diálogos regionales antes de que “el gobierno central haya logrado concertar acuerdos nacionales con la guerrilla en el marco de un proceso serio de negociación de la paz”. Se proponía así mismo vincular como miembros de la policía a pobladores de los propios municipios que debían defender, para obtener el apoyo de las comunidades a la fuerza pública.

Aunque a partir del 2002 el gobierno del presidente Uribe desarrolla la segunda de estas propuestas a través de su política de seguridad democrática, no han sido pocos los intentos de resistencia y de búsqueda de salidas propias a la paz promovidos desde las regiones, dentro de las cuales se destacan las propuestas realizadas por el actual gobernador del Valle, Angelino Garzón. Previamente, se conocieron otras experiencias que mostraban diferencias con la política nacional. Entre ellas se pueden mencionar las alianzas de alcaldes del Magdalena Medio contra la insurgencia, o la “diplomacia alternativa” que seis gobernadores del sur del país desarrollaron contra el Plan Colombia para oponerse a la fumigación de cultivos ilícitos, para buscar una solución política negociada de carácter regional y para desarrollar un modelo de desarrollo alternativo (Restrepo 2004).

Es evidente, que en diversas ocasiones las visiones y políticas nacionales no han coincidido con las de los mandatarios seccionales en materias centrales de la política nacional, tales como las vías para el logro de la paz, el manejo del conflicto, la respuesta que debe dar el Estado a problemas como el secuestro de autoridades locales por parte de actores armados o consideraciones del Derecho internacional humanitario, entre otras.

---

fenómeno sólo desde el gobierno central, mientras las administraciones locales y la ciudadanía observan expectantes cómo crecen las amenazas y la vulnerabilidad de todo orden que cada día las acorralan y asfixian con mayor intensidad” (Mockus 1997: 11 -17).

## Anotaciones finales

Estos dos factores (política de re-centralización de competencias y recursos agenciada por los dos últimos gobiernos nacionales, de un lado, y paramilitarización de la política o, en términos más generales, presencia e influencia cada vez mayor de los grupos armados y otros grupos ilegales en la vida política local y regional, de otro) han producido un debilitamiento de la descentralización en Colombia y una pérdida del sentido inicial del proceso como una estrategia política de reforma del Estado y de la gestión pública. A su vez, ello ha significado una pérdida del sentido político original de la descentralización y su reducción a una cuestión meramente fiscal o a un problema de actores armados ligados al conflicto en el país.

Afortunadamente, en las dos décadas que lleva el proceso en Colombia ha sido posible acumular una experiencia valiosa y extender un consenso en el sentido de que las entidades territoriales son bastiones importantes de la institucionalidad democrática y que, en consecuencia, no sólo es necesario volver a pensar políticamente la descentralización —más aún cuando actores ilegales asedian la política local y regional— sino que hay que defenderla de sus más conspicuos agresores. A pesar de los infaltables problemas implicados en el manejo del Estado en un contexto de reformas que son aún jóvenes, la descentralización ha contribuido a la estabilidad política en momentos de crisis, al mejoramiento de las condiciones de vida de la población, en especial de la más pobre, al cambio en los estilos de gestión, a la democratización de las decisiones y a la incorporación de innovaciones que no han tenido lugar en el manejo del Estado en el nivel nacional. Esas son razones suficientes para aunar esfuerzos, de parte de actores sociales y políticos, de las agremiaciones de alcaldes, concejales, gobernadores y diputados, de la academia y las sociedades profesionales, de las ONG y las organizaciones cívicas, encaminados a fortalecer la descentralización, reforzando sus logros y atacando sus debilidades.

Por tal motivo, uno de los tantos dilemas que han de resolver en el futuro la sociedad y el Estado colombianos es precisamente el de definirse por uno de dos caminos: volver hacia atrás, entregando de nuevo competencias, recursos y poder de decisión al gobierno nacional sobre espec-

tos de la vida cotidiana que pueden ser manejados de mejor manera por las autoridades territoriales; o dar un paso hacia adelante fortaleciendo la gestión pública en municipios y departamentos, aumentando su participación en los ingresos nacionales, adelantando una lucha sin cuartel contra la corrupción y el clientelismo y definiendo un sistema de relaciones inter-gubernamentales que, manteniendo la unidad nacional y en el marco de un proyecto de país, le confiera a los municipios y departamentos y a los actores de la vida local y regional un lugar de mayor peso en la toma de las grandes decisiones.

Lo que deja ver la actual correlación de fuerzas políticas en el país, es una clara tendencia hacia la concentración de poder y de recursos en el gobierno central en detrimento de la posibilidad de que los municipios y departamentos aseguren su margen de autonomía y respondan de manera eficiente a las demandas ciudadanas. Lamentablemente, ni las agremiaciones de alcaldes, gobernadores, concejales y diputados, ni la propia ciudadanía han reaccionado de forma adecuada para frenar esta tendencia, lo que ha facilitado la labor del gobierno central. Ello genera incertidumbres y seguramente dará lugar a nuevos dilemas. Lo que sí queda claro es que el Presidente Uribe está conduciendo el proceso a su manera y lo seguirá haciendo mientras no tenga al frente una oposición de gran magnitud que le dispute el control de la descentralización.

## Bibliografía

- Correa, Néstor Raúl (1997). “Nexos descentralización- orden público”. En: *Descentralización y orden público*. Bogotá: FESCOL – Corporación Milenio.
- Dagnino, Evelina (2006). “Sociedad civil, participación y ciudadanía: ¿de qué estamos hablando?”, en Isunza Vera, Ernesto y Alberto J. Olivera, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México: Ciesas – Miguel Angel Porrúa – Cámara de Diputados – Universidad Veracruzana.
- Echeverry, Juan Carlos (2002). “Resultados de la evaluación de la descentralización en Colombia”, en *Evaluación de la descentralización muni-*

- capital en Colombia: balance de una década*. Tomo IV. Bogotá: DNP, PNUD, GTZ, Fonade, ACCI.
- López, Claudia (2005). “Del Control Territorial a la Acción Política”, en: *Revista Arcanos* No. 11, Corporación Nuevo Arco Iris. <http://www.nuevoarcoiris.org.co>
- Losada Lora, Rodrigo (2000). “Violencia, elecciones y gobernabilidad”. En: *Revista Javeriana*, No. 668 Tomo 135, Septiembre.
- Mockus, Antanas (1997). “Administraciones locales – orden público”. En: *Descentralización y orden público*. Bogotá: FESCOL – Corporación Milenio.
- Restrepo, Darío (2004). “De la descentralización a la regionalización. Nuevo escenario de la guerra y oportunidad para la paz”, en *Revista Eure*, vol. XXIX, No. 89. Santiago de Chile, Mayo.
- RINDE (Red de iniciativas sobre gobernabilidad, democracia y desarrollo territorial) (2006). *La descentralización: una apuesta política de futuro para Colombia*. Bogotá, Septiembre. Mimeo
- Sánchez, Fabio y Núñez, Jairo (1999). “Descentralización, pobreza y acceso a los servicios sociales. ¿Quién se benefició del gasto público en los 90?”, en *Coyuntura Social*, No. 20, Mayo. Bogotá: Fedesarrollo.
- Santamaria, Mauricio (2006). *Reforma al sistema de transferencias*. Bogotá: DNP.
- Velásquez, Fabio (2003). *La participación ciudadana en Bogotá. Mirando el presente, pensando el futuro*. Bogotá: Alcaldía Mayor.
- \_\_\_\_\_ (2006). “¿Descentralizar o recentralizar?”, en *Revista Foro*, No. 58, Bogotá.
- Velásquez, Fabio y Esperanza González (2003 a). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*. Bogotá: Fundación Corona.
- \_\_\_\_\_ (2003 b). *La participación ciudadana en Bogotá. Mirando el presente, pensando el futuro*, Bogotá: Alcaldía de Bogotá.
- Zapata, Juan Gonzalo (1999). “Modernización y regulación del sector de agua potable y saneamiento básico; una cara más de la descentralización”, en *Coyuntura Social*, No. 20, Mayo. Bogotá: Fedesarrollo.

**III.**  
**Punto de partida para la  
descentralización y las autonomías  
en el Ecuador: El balance**

# Agotamiento de la descentralización y oportunidades de cambio en el Ecuador\*

Augusto Barrera Guarderas

## El contexto actual: crisis y oportunidad

Hace prácticamente una década se iniciaba el largo periodo de inestabilidad política por el que ha atravesado el país. Entonces, igual que ahora, podía percibirse un descontento generalizado en la sociedad y el anhelo de producir transformaciones en campos decisivos. Uno de ellos era, precisamente encontrar un nuevo acuerdo territorial. Desde varias voces se había levantado el discurso del agotamiento del estado central y parecía obvio que debían redefinirse los roles de los gobiernos locales.

Desde entonces hasta ahora, han ocurrido muchísimos eventos: una Asamblea Constituyente que elaboró una nueva Constitución, 9 gobiernos (ninguno de los cuales ha cumplido un mandato completo), se han producido leyes de importancia como la de descentralización o la ley del 15%, varios de los gobiernos locales se han fortalecido, pero la sensación es que el Estado ha recorrido por un imparable camino de deterioro.

Los actuales vientos de cambio están siendo canalizados hacia una nueva asamblea constituyente y por tanto hacia la elaboración de una nueva carta política del Estado. La crisis del régimen político territorial,

---

\* Resumen de la ponencia presentada en el Seminario Internacional “Quince años de descentralización y autonomías en Ecuador” realizado entre el 11-12 de diciembre de 2006 en FLACSO - Ecuador. Este texto recoge otros trabajos del autor, en especial: Un estado descentralizado para el desarrollo y la democracia, ILDIS, Quito, 2006; Estado actual y perspectivas del proceso de descentralización a nivel intermedio, CONCOPE, PNUD, diciembre 2004.

pudiera encontrar en esta coyuntura una oportunidad para revisar los errores del pasado y articular, en el plano constitucional, una propuesta que encamine al país por la justicia territorial y la racionalidad administrativa.

Uno de los signos inequívocos de la crisis por la que atraviesa el Estado nacional en América Latina es la gran asimetría en la calidad de vida y el bienestar de las personas entre los distintos territorios de cada país; que en muchos casos, se ve agravada por una relación conflictiva entre el Gobierno central, los gobiernos locales y las formas de expresión territorial que adopta la economía.

En contraste con la extrema inestabilidad de las autoridades nacionales, un número importante de municipios y prefecturas han tenido estabilidad política de dos periodos o más, además de continuidad institucional de varias décadas. A partir de la expedición y aplicación progresiva de la ley del 15% se han beneficiado de un incremento sustantivo de las rentas, sin que esto haya supuesto la asunción de competencias claras. En suma, el gobierno local y especialmente los municipios grandes, aparecen como las instituciones de la estabilidad. No obstante, la idea de buenos gobiernos locales en un país desestructurado, puede inducir a conclusiones equívocas. Las coberturas de los servicios municipales de salud o educación, cuando las hay, son marginales en relación a las de los servicios nacionales y, en algunos casos, no tienen el menor asidero técnico; se convierten en operaciones de legitimación política. El equívoco está presente: lo local se afianza en el descalabro de lo nacional, pero no construye capacidad de universalizar derechos; a la vez, lo nacional no alcanza a construir una respuesta sistémica, proactiva y transformadora; sobrevive congraciándose con cada ciudad en las efemérides locales.

Esta situación catastrófica refleja la fragmentación del sistema político. Las regiones están “repartidas” en partidos hegemónicos y cualquier modificación de esos equilibrios aparece peligrosa porque mueve el statu quo. Con ello, el país renuncia a tener proyecto nacional. La consolidación de grupos de poder económicos con anclaje local y de partidos políticos de matriz regional deja el escenario vacío de actores nacionales.

Esta constatación no puede confundirse, ni de lejos, con una defensa al remedo de estado actual y al fracaso de una descentralización que nació

torcida. La experiencia de casi diez años de la Ley de descentralización indica que, pese a seguir los marcos jurídicos y las rutas operativas establecidas, el resultado final es absolutamente frustrante. El mar de convenios posibles no ha dado lugar a las transformaciones globales que deberían verse a esta altura.

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

### **El errático camino de la descentralización en el Ecuador**

Pese a que Ecuador inició la discusión y aplicación de políticas de descentralización hace ya varios años, la situación actual muestra un panorama con avances limitados y sectoriales. Es evidente la consolidación de los gobiernos subnacionales, pero al mismo tiempo este nuevo y positivo elemento, no hace parte de un desarrollo sistémico en la calidad de la institucionalidad pública del Estado ecuatoriano.

Varios factores concurren en este resultado: un camino zigzagueante y discontinuo en las políticas descentralizadoras, la adopción de un modelo de escaso rendimiento –como lo es el de convenios “uno a uno”–, una eterna crisis política que evapora cualquier objetivo de mediano plazo por las urgencias del día. En fin, una dinámica que no alcanza a producir efectos acumulativos y consistentes.

La reconstrucción de algunos de los hitos sobre descentralización en las últimas décadas, permiten identificar seis momentos en el desarrollo de las políticas descentralizadoras en las últimas décadas, a saber:

*Momento 1: El desarrollo regional desde el Gobierno central*

Durante las décadas de los años sesenta y setenta, el desarrollo territorial es visto desde la perspectiva de la consolidación del Estado central. Si bien se establece un marco para la acción de los municipios a través de la Ley de régimen municipal, en los hechos, gran parte de la inversión institucional está en garantizar la presencia del Gobierno central en el territorio. Las propuestas impulsadas por la Junta Nacional de Planificación pretendían establecer modelos de desarrollo sectorial en las provincias), pero con poco nivel de articulación territorial entre sí. El otro instrumento de esta política fue la constitución de los organismos de desarrollo regional.

Conforme el Estado central comenzaba a sufrir una permanente crisis fiscal, y al mismo tiempo, el pensamiento neoliberal hegemonizaba la política pública, se fueron debilitando los enfoques de desarrollo impulsados desde el estado central.

Sin embargo, el país no salió jamás de manera ordenada de este proceso, al punto que varios de los organismos de desarrollo regional, expresiones de esta visión, permanecen hasta estos y disputan con los organismos del régimen seccional autónomo recursos y competencias.

*Momento 2: El inicio del proceso de descentralización en un marco conceptual neoliberal*

Entre finales de los años ochenta e inicios de los años noventa se estableció el debate sobre la descentralización en el Ecuador fuertemente impulsado por los organismos multilaterales. Al mismo tiempo, en el área andina ocurrieron procesos descentralizadores bajo marcos conceptuales bastante similares, pero en circunstancias político institucionales diversas.

El enfoque que predominó en este momento sitúa a la descentralización como componente de un programa de reforma del estado basado en la privatización de empresas públicas, en el debilitamiento de la capacidad de regulación del estado, en la desburocratización, en el aperturismo económico y comercial y en la liberalización del mercado de capitales. Esto explica que uno de los primeros cuerpos legales que explícitamente

habla de la descentralización en el Ecuador sea la Ley de modernización del estado, privatizaciones y prestación de servicios públicos por parte de la iniciativa privada, publicada el 31 de diciembre de 1993.

Esta ley colocó el comando del proceso descentralizador en el CONAM y si bien define vagamente las políticas de descentralización como “la delegación del poder político, económico, administrativo o de gestión de recursos tributarios del gobierno central a los gobiernos seccionales” ( Art. 34), no define ni los procesos ni los tiempos a ser contemplados.

La descentralización “nació” así con tres características poco promisorias: ligada a achicamiento del estado y a una visión de reforma que se ha demostrado fracasada en la región; en un limbo jurídico que plantea más interrogantes que respuestas y, ubicada burocrática y administrativamente en un poderoso pero recién creado CONAM cuyo vínculo con el resto de la administración pública no tenía antecedentes.

### *Momento 3: Fortalecimiento de los gobiernos seccionales y el establecimiento de las reglas del proceso*

En el periodo comprendido entre 1996 y 1998 se produjeron varios hechos, en los campos legislativo y ejecutivo que dinamizaron el proceso de descentralización, aunque no siempre con coherencia. La ausencia de un planteamiento de reforma descentralizadora sistémico y nacional fue reemplazada por el interés lógico de los gobiernos locales de fortalecerse, sobre todo desde el punto de vista financiero. Ello explica la rápida aprobación en el Congreso de la Ley del 15% y la ratificación por parte del Ejecutivo pese a encontrarse en plena crisis política. La Ley especial de distribución del 15% establece la obligatoriedad al Gobierno central para la transferencia de ese porcentaje de los ingresos corrientes del presupuesto del gobierno central a los gobiernos subnacionales.<sup>1</sup>

---

1 El 70% del monto total será para los municipios y el 30% para los consejos provinciales. Los recursos entre municipios se distribuyen con base en tres criterios: una alícuota equivalente al 10% entre todos los municipios; el 40% en proporción a la población y el 50% en proporción a la población con NBI. En el caso provincial, se utilizan criterios similares. El 50% en proporción a la población con NBI, el 10% en proporción a la superficie y el 40% en proporción a la

Así mismo, el escaso marco que brindaba la Ley de modernización hacía patente la necesidad de una ley que específicamente aborde la descentralización. La Ley de descentralización fue publicada en el registro oficial el 8 de octubre de 1997. Establece una definición de descentralización como “transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva hacia los gobiernos seccionales autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales” (Art. 3).

Esta Ley establece la modalidad fundamental del proceso de descentralización; en el artículo 12 señala:

“Para la transferencia de las atribuciones, funciones y responsabilidades señaladas en esta Ley, el Presidente de la República ... suscribirán con los representantes legales de los municipios y consejos provinciales, según el caso, los convenios respectivos en los que deberán señalarse con precisión absoluta los recursos financieros, materiales y tecnológicos necesarios que serán obligatoriamente transferidos para atender las nuevas atribuciones, funciones y responsabilidades” (Art.12).

Con ello queda consagrado un mecanismo que jamás reparó en aspectos tan elementales como que el presupuesto general del estado no está construido territorialmente y que por lo mismo costear a nivel cantonal una competencia es casi imposible, o, no previó que el caudal de convenios podría multiplicarse fraccionando tales competencias.

Finalmente, la propia crisis política condujo a una Asamblea Nacional Constituyente y a la elaboración de una nueva constitución. La Constitución Política del Ecuador que entró en vigor en 1998, aborda en el Título XI los elementos relativos a la descentralización y al Régimen seccional autónomo. El Art.225 establece que el Estado “impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del

---

población. Desde el año 1997 se estableció un mecanismo de incremento gradual de la transferencia hasta llegar al porcentaje señalado.

país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza”. Estableció un amplísimo abanico de competencias descentralizables de la que se excluían la defensa y la seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo (Art.226), y consagró además el principio por el cual no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de competencias.

Estos tres instrumentos provocaron un esfuerzo de materialización en los años inmediatamente posteriores a través de la formación de la Comisión de descentralización y autonomías y de la construcción de una serie de instrumentos operativos y técnicos para viabilizar este proceso. Este periodo produjo importantes frutos cuya aplicabilidad quedó trunca por los efectos de la crisis financiera y sus implicaciones regionales.

#### *Momento 4: Crisis regional y autonomías*

La crisis financiera ecuatoriana se constituyó en una coyuntura de reavivamiento del conflicto regional. La procedencia regional de los bancos quebrados y los impactos territorialmente diferenciados de la crisis económica y política de 1999 marcaron también la dinámica de la descentralización. Varias provincias de la Costa y del Oriente levantaron la propuesta de autonomía provincial. Cinco provincias se pronunciaron en las urnas en consultas populares cuya validez institucional fue absolutamente nula.

Poco antes de la caída, el gobierno de Mahuad conformó en diciembre de 1999 una amplia Comisión de descentralización, autonomías y circunscripciones territoriales con 21 miembros, incluidos representantes de AME y CONCOPE.

Luego en el gobierno de Noboa, esta Comisión presentó en abril de 2000 un compendio de documentos denominados Nuevo Modelo de Gestión. Este trabajo recoge de manera bastante sistemática el enfoque global sobre la descentralización en los aspectos políticos, administrativos

y fiscales. Se presenta por primera vez y de modo claro una matriz de asignación de competencias y un diagnóstico enriquecedor en los aspectos económicos y fiscales.

El documento, tanto como el Gobierno, se encontró atrapado en la discusión de las autonomías. De hecho, Noboa colocó a la descentralización como un elemento importante en su agenda política, pero navegó entre dos aguas. En su discurso de orden del 9 de octubre de 2000 en Guayaquil declaraba el carácter irreversible de la autonomía y al tenor de esa decisión, el CONAM circuló un anteproyecto de Ley orgánica de autonomías provinciales y se planteó incluso la opción de llegar a una consulta popular nacional relativa al tema.

Pocos meses más tarde, Noboa reculaba de su posición inicial y aplazaba indefinidamente la consulta popular sobre las autonomías provinciales. Como señaló a su momento Ojeda (2001), las razones de tal decisión pueden encontrarse en el peligroso giro del debate, la falta de apoyo del PSC, el desacuerdo de AME, los prefectos de la sierra y el apareamiento de agrupamientos provinciales.

En diciembre de 2000 se sustituyó la Comisión de descentralización con un cuerpo colegiado, asesor de la Presidencia de la República, integrado por cinco miembros permanentes sin presencia de municipios y consejos provinciales. La nueva comisión habría de reiniciar el camino de la descentralización que se había venido desarrollando en los últimos meses alrededor del Nuevo Modelo de Gestión. Sin embargo, el país había perdido una importante cantidad de recursos económicos, políticos y de tiempo en el debate autonómico que no tuvo materialización real.

### *Momento 5: el periodo 2001-2004*

Entre los años 2001 y 2004 se efectivizan varios procesos de descentralización de competencias, especialmente en las áreas de turismo, ambiente, agricultura. En menor proporción salud, tránsito. Durante este periodo que corresponde a los gobiernos de Noboa, Gutiérrez y Palacio se pretende retomar el camino establecido por la Ley de descentralización. Un elemento innovador es el desarrollado por CONCOPE al establecer un pro-

cedimiento organizado y sistemático de definición de competencias “unificadas” en cada provincia. Infortunadamente la propia inestabilidad administrativa y política (es uno de los periodos de mayor rotación de ministros y altos funcionarios), sumada a los apremios de estos gobiernos y a las propias falencias del modelo, han generado resultados sumamente limitados.

*Momento 6: El Proyecto de Ley de autonomías y la perspectiva de la Constituyente*

Durante el primer semestre de 2006, varias autoridades locales, liderados por los alcaldes de Guayaquil y Quito anunciaron su decisión de proponer una reforma a la estructura del estado ecuatoriano. Finalmente, a mediados de junio presentaron formalmente al Congreso Nacional y al Presidente de la República un proyecto denominado Ley orgánica del sistema autónomico.

Según esta propuesta los cantones, distritos metropolitanos y provincias tienen derecho a acceder, individualmente o asociados, al Régimen de organización especial autónomico. El acceso es voluntario y las instancias que no se conviertan en gobiernos autónomos mantienen su estructura y recursos actuales. Para que individualmente o conjunta y asociativamente, accedan al régimen autónomico, será necesario que su población, propia o sumada de 200.000 habitantes. Si no tuviera esta población podrá acceder al régimen autónomico siempre que cuente con informe previo favorable, de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) o del Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE). El derecho a acceder a este régimen se ejercerá mediante resolución mayoritaria de su órgano de gobierno o previa consulta popular.

Cada gobierno autónomico tendrá un presidente y una asamblea legislativa, la cual tiene la potestad de expedir su estatuto autónomico, que contendrá las normas de su estructura, organización, procedimientos, régimen de personal y remuneraciones.

La presentación de esta propuesta coloca otra vez el debate sobre el tapete y lo conecta directamente con la posibilidad de una Asamblea

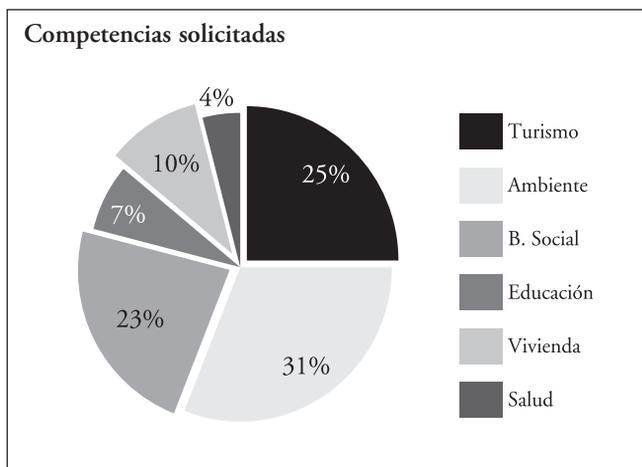
Constituyente. De hecho, pese a que el proyecto de ley está en el Congreso, hay una amplia gama de sectores que ha señalado que un cambio de la magnitud de ir hacia un régimen de autonomías implicaría necesariamente un cambio constitucional.

Se abre precisamente un nuevo proceso, de final aun incierto en la medida en que hasta cuando estas líneas son escritas no termina de viabilizarse un camino para la Asamblea Nacional. No obstante dentro del conjunto de ámbitos y propuestas urgentes aparece nítidamente la relativa a la reorganización territorial del país.

### Balance del proceso de descentralización

#### *La situación actual de la aplicación del modelo de descentralización*

Pese a la cantidad de disposiciones legales, el proceso de descentralización está subordinado a la voluntad de las autoridades locales que soliciten determinada competencia y a la predisposición de los funcionarios nacionales de efectivizarla. En ese sentido, el modelo de voluntariedad y de convenio uno a uno ha profundizado el desorden en la administración pública.



En una investigación realizada por Vallejo y Bermúdez (2006), el principal interés de los gobiernos seccionales se evidencia en tres temas; ambiente, turismo y bienestar social. En menor proporción se han interesado por competencias relacionadas con la educación, vivienda y salud.

En la compleja gestión ambiental, el énfasis del nivel provincial atañe a todas las competencias, tanto en el manejo las áreas naturales, como en la calidad ambiental que incluye la formulación de políticas; el énfasis en las competencias relacionadas con el turismo, tiene que ver con el catastro de inventarios, el otorgamiento de la licencia única anual de funcionamiento y el cobro de las tasas correspondientes; las competencias de bienestar se relacionan principalmente con el traslado de 34 cuerpos de bomberos como evidencia de preocupación por la seguridad ciudadana (Vallejo y Bermúdez 2006).

Competencias en operación por tipo de gobierno seccional según sector considerado			
Sector	Consejos Provinciales	Municipios	TOTAL
Agricultura			
Ambiente		1	1
Bienestar Social */		11	11
Educación		3	3
Salud			
Tránsito		2	2
Turismo		41	41
Vialidad			
Vivienda		2	2
Aeropuertos		2	2
Elaboración: Hernando López. Nota: Las competencias se refieren a Cuerpos de Bomberos. Cabe señalar que existen 22 acuerdos ministeriales para transferencia de bomberos que no han culminado en la firma de un convenio (CONAM, GTZ 2005).			

Número de gobiernos seccionales total y por año considerado, según avance en la concreción de competencias								
Sector	s/f	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Tot.
<b>Agricultura</b>								
Convenio marco					1			
Solicitud de Competencias	1					5	1	7
Competencias en operación								
<b>Ambiente</b>								
Solic./Conv. Competencias	1				75	1		77
Competencia en operación			1					1
<b>Bienestar social</b>								
Solicitud de competencias	8				34	4		46
Competencias sin operar				13	4	4	1	22
Competencia en operación		1	1	4	2	3		11
<b>Educación</b>								
Solicitud de competencias				8	5	1		14
Competencia en operación				1	1	1		3
<b>Salud</b>								
Solic. / Conv. Competencias				1		5	1	7
Competencia en operación								
<b>Tránsito</b>								
Solicitud de competencias	2				1			3
Competencia en operación		2						2
<b>Turismo</b>								
Solic. / Conv. Competencias	2			10	7			19
Competencia en operación	3	1		24	13			41
<b>Vialidad</b>								
Solicitud de competencias							1	1
Competencia en operación								
<b>Vivienda</b>								
Solicitud de competencias	7				1			8
Competencia en operación				1	1			2
<b>Aeropuertos</b>								
Solicitud de competencias						1		
Competencia en operación			2					2

Elaboración: Hernando López (CONAM, GTZ 2005).

En junio de 2005, CONAM, GTZ (2005) publican el estudio “Estado de concreción del proceso de descentralización”, línea de base a julio de 2004. Este trabajo da cuenta pormenorizada del escaso avance de la descentralización política y administrativa.

En efecto, bajo la definición de “competencias en operación” entendidas como aquellas en ejecución por parte de los gobiernos seccionales y que han sido asumidas conforme los procedimientos jurídicos, administrativos y financieros establecidos por la Ley; se encuentran solamente 62 municipios, de los cuales casi el 70% son las relativas a turismo. No hay ningún caso “exitoso” de consejo provincial.

El caso de los “convenios suscritos pero no ejecutados” o en trámite inicial, el panorama no es más alentador, tal como se muestra en el cuadro resumen de la página 186.

Como puede desprenderse de esta información, existen casos específicos y sectores más dinámicos en términos de descentralización, pero no existe ningún proceso global exitoso y culminado de transferencia de competencias desde el Gobierno central a alguno de los gobiernos locales. Hay poquísimas competencias que estén siendo operadas con recursos y bajo la lógica que la ley establece, de hecho a nivel intermedio la descentralización ha sido casi nula.

Paradójicamente han ocurrido “otras formas” de descentralización. Esto es competencias y funciones asumidas de facto o programas y proyectos desplegados por las prefecturas y municipios que pudieran ser asimilables a competencias del Gobierno central, pero que se ejecutan sin ninguna forma institucional de coordinación intergubernamental o por lo menos no por la vía establecida en la Ley de descentralización. Algunos ejemplos son salud, educación, desarrollo productivo o medio ambiente.

Luego de 8 años de aprobación de la Ley de descentralización, cabe preguntarse si estos resultados no ameritan una revisión a fondo del enfoque del proceso, así como sobre la viabilidad y eficacia del formato actual del proceso.

## Persistencia de los problemas estructurales

### *Asimetría en el desarrollo del país: inequidad y territorio*

Después de dos décadas de descentralización, varios estudios, pero sobre todo muchas evidencias, demuestran que en América Latina se han incrementado las brechas territoriales. En el caso ecuatoriano este mapa es muy claro y se repite sistemáticamente en todos los indicadores económicos y sociales. La asimetría tiene una dimensión administrativa. Cuando se relaciona el tamaño del cantón con la media de pobreza, se encuentra una nítida correlación que demuestra el círculo vicioso entre fragmentación socio territorial y eficacia de la gestión pública.

<b>Cuadro No. 1</b>		
<b>Pobreza por población y cantones</b>		
<b>Población</b>	<b>Cantones</b>	<b>Media de pobreza</b>
+ 1 Millón	2	43,1
100 Mil y1 Millón	17	59
50 Mil A 100 Mil	24	73,7
Menor A 50 Mil	176	78,9
Fuente: Censo de Población y Vivienda - INEC Año: 2001.		

Mientras más pequeño es el nivel de gobierno, más alta es su carga de pobreza. Al pequeño tamaño y debilidad institucional hay que añadir el déficit histórico de pobreza estructural y crónica. Tal como están las cosas en este momento, además de esa carga histórica, el factor más crítico es el político y la escala del desarrollo. Evidentemente la importancia electoral y, por lo tanto, el peso político de un cantón de 20 o 30 mil habitantes es mínimo en relación a los grandes cantones.

Estamos construyendo un país con un alto grado de segmentación y discriminación espacial. La pobreza y la riqueza tienen sus territorios como efecto de la historia, pero además como consecuencia de una forma

de relación del poder político y económico. Cualquier propuesta de descentralización o autonomías debe tener en mente la necesidad de un desarrollo relativamente armónico del territorio nacional.

Estudios realizados hace algunos años, demostraban de manera fehaciente que esta lógica de exclusión territorial se reforzaba con el sistema financiero. En estos años, es previsible que los efectos de la dolarización y la ausencia de una política de financiamiento del desarrollo, hayan profundizado esa tendencia (Barrera 2005).

### *Fragmentación, heterogeneidad y desarticulación*

Desde el punto de vista político administrativo, el país tiene una gran fragmentación y heterogeneidad en el tamaño, complejidad, recursos y posibilidades de cada jurisdicción y entre niveles semejantes de gobierno. A ello se suma la delimitación difusa de competencias según jurisdicciones y la superposición de competencias, actividades y funciones dentro de la estructura administrativa del Estado ecuatoriano.

Al momento existen 219 cantones, de los cuales 176 tienen 50.000 habitantes o menos. Gran parte de ellos han sido creados en los últimos treinta años provocando un efecto de fragmentación extrema. 39 cantones tienen menos de 5000 habitantes, cuya debilidad demográfica les condena a la marginalidad política y limita de modo extremo las condiciones para emprender acciones de mayor envergadura.

A este fenómeno debe añadirse los muy bajos niveles de articulación interinstitucional. Los ejemplos de subsecretarías de Estado y direcciones provinciales o unidades ejecutoras que realizan las mismas labores que el respectivo gobierno local, abundan (Frank 2003).

### *Asimetrías tributarias*

Un rápido análisis de la situación fiscal del país nos da algunas luces sobre las posibilidades de una autonomía fiscal y los problemas existentes que deben ser abordados. Pese al esfuerzo que se ha realizado en el mejora-

miento de las recaudaciones tributarias, el país depende en gran medida del ingreso petrolero. Por supuesto, el sistema petrolero está instalado en todo el país y no puede por razones obvias ser imputado a unas provincias; se trata de un ingreso nacional, no “territorializable”. El petróleo es y, mientras no se dinamicen otros sectores, seguirá siendo, factor central en el financiamiento público nacional y por ello debe ser redistribuido justa y transparentemente a cada territorio.

La segunda observación en los ingresos tiene que ver con lo que podríamos denominarlos impactos fiscales de la gran heterogeneidad económica del Ecuador. Más del 81% del total de los impuestos se genera en Pichincha y Guayas, mientras en el resto del país el 18,5%. Cabría por elemental responsabilidad cruzar varios de estos datos con las propuestas de autonomía fiscal formuladas en algunas provincias.

Llama la atención lo que ocurre en términos de impuesto a la renta. Mientras Pichincha tributa el 65,33% del impuesto a la renta en 2005, Guayas llega al 22,98% y todas las provincias llegan a 11,69%<sup>2</sup>(SRI). Esta realidad demuestra, además, la gran diferencia en el nivel de formalización de la economía y el aporte concreto al fisco. En suma, las condiciones para asumir una propuesta de autonomía fiscal son viables en dos provincias y extremadamente distantes en la mayoría de ellas. Si no se dinamiza la economía en gran parte del territorio nacional, esta sería una condición irreversible.

Desde el lado de los gastos caben señalar algunos aspectos. Según el Observatorio de política fiscal para 2006, los gobiernos seccionales gastarán más del 20% del gasto del sector público. “Esta porción duplica lo asignado a nivel nacional en el gobierno central a la educación, es cuatro veces el presupuesto de la salud y seis veces el de bienestar social” (Carrera 2006). Traducido a recursos, los gobiernos seccionales tendrán un gasto de 1.806 millones de dólares, de los cuales son ingresos propios cerca de 400 millones y el resto suponen transferencias del Gobierno central relativas a la Ley del 15%, FODESEC, FONDEPRO, FONSAL, empresas de agua potable, donaciones del impuesto a la renta y más de una decena de leyes especiales.

---

2 [www.sri.gov.ec](http://www.sri.gov.ec)

No existen ni los acuerdos ni los instrumentos necesarios para darle a la descentralización un soporte fiscal sostenible. Mientras desde el punto de vista de los gobiernos locales, “el Gobierno central debe asignar los recursos económicos que demanda el proceso de descentralización que hasta ahora, en una significativa proporción, han sido asumidos por los gobiernos seccionales autónomos y la cooperación internacional” (CONCOPE), la visión del gobierno central y particularmente del MEF es que no cabe seguir transfiriendo -incluso los recursos del 15%- si no se clarifican competencias e incluso metas de ejecución de las acciones de los gobiernos seccionales.

En realidad, de un lado se presiona por más recursos sin más responsabilidades, y por el otro, se enfatiza la descentralización como un mecanismo de descompresión fiscal o de mantenimiento de la “tranquilidad política”. Esta contradicción es, sin duda, uno de los puntos decisivos del bloqueo de la descentralización, pero a la vez la causa de un empate catastrófico para el país.

Sin embargo, hay varios problemas en las características del actual “sistema”: gran parte de esta ejecución no tiene como contraparte la asunción de competencias y funciones precisas; sigue existiendo desorden y discrecionalidad en el propio marco jurídico de las transferencias (16 leyes especiales que son consideradas “derechos adquiridos”); no está disponible un sistema de información financiero territorializado vinculado a decisiones y no sólo como proyecto de información; no existe un sistema orgánico de articulación de los diversos niveles de planificación, entre otros aspectos problemáticos (Barrera 2004).

### **Elementos para una propuesta alternativa**

Bajo la lógica propuesta en este trabajo, un proyecto de ley que reoriente la relación entre el poder y el territorio (autonomía-descentralización) debería ser un instrumento que, como mínimo, enfrente, alivie o resuelva los problemas y dificultades señalados anteriormente, esto es la gran heterogeneidad del desarrollo, la ampliación de las brechas y las asimetrías económicas y sociales; que estructure de manera racional y armónica la

organización político administrativa del estado.

Pero cabría ser más ambicioso y entender la descentralización y a las autonomías como parte de un proceso que amplíe la democracia y viabilice un país equitativo, productivo, democrático y territorialmente justo.

Estas grandes orientaciones no son deben ser sólo buenos y demagógicos deseos. Se trata de que alcancen a ser operacionalizados en instrumentos de política pública: leyes, programas y planes, readecuaciones institucionales, procedimientos y mecanismos innovadores.

Existe un conjunto importante de estudios y propuestas sólidos que han sido trabajadas a lo largo de casi una década, pero que no han sido consideradas seriamente por los gobiernos. En lo que sigue se señalan algunas líneas centrales que debería contemplar este proceso, recogiendo y adaptando algunas propuestas por varios autores<sup>3</sup>.

De modo general, una propuesta de reforma profunda y democrática del Estado ecuatoriano en relación a los aspectos de descentralización y autonomías debería contemplar las siguientes líneas:

- Nuevo ordenamiento territorial

El país debe avanzar a construir un esquema de ordenamiento territorial y de regimenes de gobierno menos fragmentado. Esto es indispensable si se quiere lograr cierta racionalidad en el funcionamiento y sobre todo en el gasto público.

Podría adoptarse el siguiente modelo de ámbitos territoriales y niveles de gobierno con las respectivas funciones, tal como se muestra a continuación.

---

4 Hay varios autores y trabajos que pueden ser considerados y se indican en la bibliografía. Además, documentos de trabajo producidos por la cooperación internacional y estudios y propuestas elaborados por CORDES, Hexagon Consultores.

Ámbito territorial	Nivel de gobierno	Acción
Nacional	Ejecutivo Legislativo Judicial.	Definición de políticas nacionales; funciones básicas y clásicas del Estado; funciones no descentralizables señaladas en la Constitución, financiamiento canasta social.
Meso - región Distritos Metropolitanos Nuevas provincias o Regiones	Gobierno regional o autónomo.	Articulación del desarrollo; énfasis en las funciones de promoción económica.
Cantón	Municipios "legales".	Prestador de servicios básicos.
Parroquia	Parroquia urbana y rural.	Participación social.
Circunscripciones especiales	Regímenes especiales.	Especificidades étnico culturales; ambientales

El primer nivel correspondería a todo el territorio nacional que se organiza bajo la forma de un Estado descentralizado con un régimen nacional de autonomías, esto es una nueva ley orgánica que sustituya y articule las dispersas leyes de régimen municipal y provincial. Además de las funciones no descentralizables que constan en la Constitución, el gobierno nacional debería asegurar las condiciones de equidad en los servicios sociales en todo el territorio<sup>4</sup>; políticas activas de desarrollo regional y formas de solidaridad y compensación ínter territorial.

El nivel territorial regional estaría conformado por las regiones, las cuales tendría a su vez dos categorías:

4 Un criterio propuesto a partir de la experiencia de descentralización es que "los gobiernos locales deberían poder desarrollar todo el potencial de la autonomía política y fiscal para ocuparse de la concertación para la inversión (en su sentido más amplio) sobre la base del esfuerzo local. Sin embargo, en lo que se refiere a redistribución social, en lo fundamental tienen que ser sólo ejecutores de una política definida nacionalmente, a la que las políticas locales concurrirían sólo complementariamente" (Finot 1997).

- Los Distritos metropolitanos, esto es las concentraciones urbanas y su periferia inmediata que bordean 500.000 habitantes y,
- Las “nuevas provincias” constituidas a partir de las actuales, pero especialmente a partir de la mancomunidad de algunas de ellas.

Este nivel regional estaría regido bajo un Régimen nacional de autonomías y tendría una forma de gobierno propio llamada Gobierno regional o autónomo. Este nivel de región implica un territorio con la suficiente capacidad, población, recursos, potencialidades productivas, y escala, para encarar la planificación del desarrollo humano sustentable en ese territorio. Por ello sus responsabilidades fundamentales serían: la planificación del desarrollo sostenible provincial, particularmente un esfuerzo sinérgico y catalizador de los agentes económicos y sociales locales y, la articulación/coordinación con el nivel nacional y municipal de gobierno.

El tercer nivel lo constituiría el Cantón que tendría en el Municipio la instancia de gobierno local. La propuesta no podría consagrar la situación absurda que ocurre actualmente; por ello se propone establecer un conjunto de criterios de carácter obligatorio para impulsar a la fusión de cantones, exceptuando aquellos (especialmente amazónicos o insulares) en los que caben otras consideraciones de orden propiamente territorial o ambiental. La misión del Municipio debe ser centralmente la provisión de servicios básicos incluyendo algunas de las funciones relativas a educación y salud.

El nivel parroquial, integrado en la última Carta política del país, debe privilegiarse como un espacio de participación y corresponsabilidad ciudadana en la gestión pública. En el caso de grandes concentraciones urbanas cabe reconocer mecanismos más locales (las antiguas parroquias urbanas o sectores) para estructurar formas de participación social y ciudadana que de otro modo son inviables. En el caso de las juntas parroquiales rurales, existe un avance importante en términos de su estructuración y su papel como instancias de participación más próximas al ciudadano, que debe ser respetado y recuperado en una propuesta democratizadora.

A lo largo de las últimas décadas se han elaborado varias propuestas de división político administrativa, incluso se han propuesto regiones precisas. Muchos criterios valiosos han sido incorporados a cada una de las

propuestas: histórico culturales, demográficos, ambientales. Sin embargo, está claro que no es posible imponer un nuevo mapa político administrativo del país, sin contar con la aceptación razonada de los propios habitantes y del sistema político.

Pero al mismo tiempo, cabe reconocer en la mayor parte de experiencias de descentralización o de establecimiento de autonomías exitosas en otros países del mundo, el proceso ha reducido el nivel de fragmentación del gobierno y, más bien, ha consolidado niveles de gestión de mayor escala. Este dato contrasta con la inercia del Ecuador que ha sido la de la fragmentación. Por tanto, es indispensable la corrección de varias de las evidentes incoherencias del actual mapa del país, así como de la integración de nuevos criterios referidos a las cuencas hidrográficas, a los territorios étnicos, a los flujos económicos y comerciales más intensos, entre otros criterios.

Una nueva Ley debe contemplar este proceso fijando un periodo de transición, estableciendo estímulos a las fusiones y a la formación de y mancomunidades, especialmente en el ámbito cantonal; y, a la vez, desincentivos a la fragmentación. El país podría funcionar muy bien con 14 o 15 regiones, de las cuales 4 sean distritos metropolitanos (Quito, Guayaquil, Cuenca-Azogues, Eloy Alfaro). En estos casos, el gobierno autónomo asumiría, a la vez, funciones de gobierno intermedio y cantonal, rompería la bicefalía y permitiría ampliar el territorio de economía activa; así como unas 12 o 13 nuevas provincias a partir de mancomunidades de las actuales, lo que les daría el peso político y demográfico para revertir la asimetría actual en la relación con el poder central y entre sí.

Al mismo tiempo, debe prohibirse absolutamente la formación de unidades ejecutoras derivadas del Ejecutivo y suprimir los Organismos de desarrollo regional (ODR), cuyos recursos y competencias deben ser trasladados a los gobiernos autónomos en un plazo inmediato. Para las gestiones fiscales futuras, el presupuesto actualmente asignado a las ODR debe ser traslado a los gobiernos regionales o autónomos sobre la base de un plan específico de competencias y funciones. Las funciones de planificación, inversión y promoción del desarrollo deben ser privativas de los gobiernos autónomos en su respectivo territorio con la única condición que se articulen a los planes nacionales.

- Sistema de competencias definido, procesal e indicativo

No hay descentralización ni autonomía que no esté basado en un sistema de competencias claro. Para la mayoría de personas el gobierno es lo que hace. Este es un principio clave del proceso habida cuenta de la confusión, mezcla, superposición de las competencias e ineficacia en su cumplimiento.

La experiencia derivada del proceso de descentralización que ha vivido el país en estos casi diez años de vigencia de la Ley de descentralización, es indicativa del camino que no debe seguirse. Un proceso de atomización de las competencias, sometido a la voluntariedad de los gobiernos seccionales y a la resistencia de las dependencias centrales; sin referentes presupuestarios de costos de las competencias, en fin, con una inestabilidad política tan marcada, ha sido una gran pérdida de tiempo y recursos. Ni termina de descentralizarse nada a nivel nacional, ni se suprime esa competencia a nivel central, ni se crean sistemas nacionales descentralizados.

Es por ello indispensable, adoptar una matriz de competencias exclusivas y concurrentes de cada uno de los niveles de gobierno y definición precisa de funciones por nivel. Esta matriz debe constituirse en un punto de llegada de un proceso que tenga plazos razonables.

Es obvio que cada gobierno autónomo, es decir cada sociedad regional, decida sobre las formas en que resuelven sus tareas de gobierno; para eso existe la legítima disputa política e ideológica que ocurre en cada proceso electoral; pero, más allá de aquello, es inconcebible que cada municipio o prefectura defina, a su mejor saber y entender que quiere o no hacer, es decir, que sea el criterio de la autoridad de turno el que determine el rol institucional.

Es verdad que hay algunos riesgos de un proceso obligatorio; sobre todo, el deterioro de la calidad de la prestación de servicios en aquellas localidades de menor capacidad institucional. Pero en esas mismas localidades, la prestación es tan deficitaria que es difícil empeorarla. Cabe por tanto definir con exactitud las competencias de cada nivel de gobierno, estableciendo y operativizando los principios de subsidiariedad, complementariedad y coordinación. La calidad de la coordinación y el fortaleci-

miento de la capacidad de los distintos niveles de gobierno son los factores claves (Velásquez 1994). No se puede eludir en este acápite la necesidad de un proceso transparente y racional de competencias que termine con la duplicación de competencias.

Un punto de partida es la matriz de competencias, atribuciones y sectores elaborada por la Comisión de descentralización del CONAM con el apoyo de GTZ. De esa matriz, particular importancia reviste el tratamiento a la salud y a la educación; a la organización de la seguridad, el tránsito y al desarrollo productivo.

En cualquier caso, es indispensable una adecuada articulación entre los distintos niveles de gobierno, incluso entre los del régimen autónomo, que en este caso serían el gobierno regional y los municipios especialmente.

Hasta hoy se han “descentralizado” algunas competencias que pese a su importancia, no son determinantes en la gestión del aparato público. Es necesario enfrentar de manera seria la descentralización de ciertas funciones de salud y educación, de promoción del desarrollo y del crédito, así como las relativas al tránsito y transporte. Cuestiones como la provisión de agua, alcantarillado deben ser de responsabilidad local, así como algún nivel de corresponsabilidad en la cobro de los impuestos.

#### - Sistema de planificación, y gestión intergubernamental articulado

La Constitución Política del Estado establece la creación del Sistema Nacional de Planificación (SNP), bajo los criterios de participación de los gobiernos seccionales autónomos y de la sociedad civil. No existe ningún estado, aun los de mayor nivel de federalismo que no cuente con herramientas de organización de la planificación nacional, así como del impulso planes y proyectos de desarrollo pensados en una perspectiva territorial, con impactos que implican incluso la estructura espacial nacional; la problemática ambiental y energética; las políticas de desarrollo económico y fomento selectivo a la producción, entre otros aspectos. Todo desarrollo posible tiene una territorialidad y esta a su vez, en tanto relación entre la dimensión física, histórico cultural y socio económica, es sujeta de la acción política de las sociedades.

Además del SNP, la Constitución define tres sistemas nacionales: de salud; de educación; el sistema descentralizado de atención a la niñez y a la adolescencia y explícitamente plantea la obligatoriedad de formular un Plan nacional de descentralización. El escasísimo avance en la construcción de estos sistemas (ya lo decíamos hace 5 años) demuestra de la poca capacidad del Estado para ejercer una conducción efectiva sobre el territorio, o, directamente su renuncia. Son precisamente en estos retos de “percibir y asumir su propia estructura sistémica territorial, comprender la interrelación entre objetivos nacionales y el papel del territorio, ... en suma reconocerse como un estado territorial con capacidad de ejercer la conducción tanto territorial como política” (Boissier 1996) en los que debería inscribir un nuevo Estado nacional.

La adecuada articulación de los distintos niveles de gobierno plantea más que un problema de ingeniería institucional, se trata de un complejo problema de proyectos e intereses político-territoriales. Desde siempre, pero sobre todo desde hace algunos años, el discurso en contra del centralismo es una herramienta multiuso y oportuna para las elites locales, sobre todo cuando los resultados de la gestión local son magros. Como en otras tantas cosas, la generalización de que lo bueno es lo local y lo malo es lo nacional, puede ser simplista y perversa. La cantidad de municipios que se han arriesgado a asumir competencias complejas que exigen responsabilidades universales como salud y educación es pequeñísima, en comparación a la generalizada práctica de pequeños proyectos de legitimación política.

No es posible que la legitimidad de lo local se funde en la destrucción de lo nacional o viceversa. Todos los niveles de gobierno son parte del Estado y como tal están obligados a construir todos los mecanismos y dispositivos de respecto a ley, colaboración, coordinación y sinergia.

Algunas medidas e instrumentos concretas en esta dirección que pueden señalarse son: establecer un sistema de evaluación de la función pública para todos los niveles de gobierno; un gabinete territorial con presencia del jefe de gobierno autónomo; definir de competencias concurrentes que impliquen mecanismos de cooperación intergubernamental.

Propuestas de fragmentación de los organismos de control o de romper la unidad jurisdiccional de la Función judicial, deben ser muy bien

meditadas. Es obvio que la situación actual es mala, pero no parece razonable pasar a una situación pésima, dispersa e incontrolable.

- Recaudación y asignación predecible, corresponsable y solidaria

En varios países de América Latina y en el Ecuador, las competencias transferidas no están siendo financiadas con fuentes propias sino con transferencias financieras no vinculadas al aporte local. En general, la dinámica de relación local-nacional promueve la participación en el gasto sin que ello implique necesariamente el compromiso del aporte propio. Lo que es más grave en muchos lugares, y en el Ecuador especialmente, hay una gama de ventanillas para ejecutar transferencias extrapresupuestarias y discrecionales.

Como señala Finot:

“este tipo de transferencias resulta contraproducente, tanto para la eficiencia y la participación como para la misma equidad. En efecto, si ellas no están condicionadas al aporte local: no hay un freno económico para las presiones políticas; los gobiernos centrales tenderán a restringir la participación, ya que ésta puede canalizarse a generar presiones para mayores gastos sin contrapartida; los ciudadanos no se sentirán motivados para participar en las decisiones y controlar un gasto cuyo financiamiento no les significa mayor esfuerzo; y descentralizar políticamente el gasto social resulta contrario al principio de “igualdad de oportunidades” que la colectividad nacional debería asegurar a cada ciudadano” (Finot 1997).

La elaboración presupuestaria debe estar en relación con los objetivos nacionales y regionales de desarrollo. No pueden seguirse manteniendo varios regímenes presupuestarios paralelos que no logran ensamblarse coherentemente y que constituyen el marco para la arbitrariedad. Con todas las autonomías y libertades, es indispensable avanzar a una estructura presupuestaria coherente, sin preasignaciones, con funciones de planificación, control y rendición de cuentas para todos.

Debe territorializarse todo el presupuesto, incluyendo la deuda y no sólo las asignaciones a los gobiernos subnacionales. Esto no sólo es un

dato, sino un criterio de planificación territorial de la inversión.

La política tributaria debe ser definida a nivel nacional, pero pudieran incluirse modificaciones específicas en la participación de los gobiernos locales que amplíen el margen de ingresos propios. Deben fortalecerse las capacidades de recaudación propia de los municipios, a través de una reforma del sistema tributario local, especialmente en lo que tiene que ver con los impuestos sobre la propiedad urbana y rural, con tasas acordes con los niveles de prestación de servicios del Municipio y las capacidades de tributación de las personas, partiendo de catastros actualizados. La reforma debe contemplar también la transparencia en los impuestos a la compraventa de inmuebles, que actualmente aparecen subgravados, así como la actualización del impuesto a la patente. Debe marcarse una nítida política progresiva y redistributiva.

Dados los altos niveles de disparidades provinciales, lo cual se ve agudizado por los flujos financieros negativos que empobrecen aún más a las provincias con menores niveles de crecimiento, el planteamiento de que los tributos al consumo sean recaudados e invertidos en las provincias donde se genera el consumo, únicamente favorece a las provincias de Guayas y Pichincha. En el resto de provincias, las entidades seccionales están recibiendo más de lo que tributa su población. Un planteamiento de recaudar e invertir los tributos al consumo lo que haría es reforzar las profundas disparidades provinciales.

Es indispensable por lo mismo un Fondo único de desarrollo seccional, conformado por los aportes derivados de las leyes nacionales; la absorción de las especiales (16); los recursos de los ODR y un mecanismo de costeo de las competencias obligatorias. Una propuesta de este tipo implicaría la supresión de las preasignaciones, así como de las leyes especiales a favor de tal o cual provincia.

La lógica de distribución del Fondo estaría orientada a asegurar la cobertura de las necesidades básicas de la población, disminuir las disparidades regionales, promover el desarrollo de regiones rezagadas y fortalecer las potencialidades productivas regionales.

En esta lógica de distribución debe considerarse el establecimiento de una subcuenta destinada a un Fondo de compensación y solidaridad interregional cuya operación se inscriba estrictamente en mecanismos, condi-

ciones, montos y plazos para las regiones de menor desarrollo relativo. La experiencia de varios países de la Comunidad Europea puede enseñarnos aspectos valiosos en este sentido.

Finalmente, no puede seguirse manteniendo el actual sistema de transferencia de recursos que depende de la Tesorería de la Nación y significa el peregrinaje constante de los directivos de las entidades seccionales al Ministerio de Finanzas para que les transfieran las “partidas”. Debe definirse un procedimiento de acreditación automática de recursos a las cuentas de las entidades seccionales, que bien podría ser parcialmente desde las entidades provinciales de recaudación de tributos.

### **Política social nacional y redistribución del ingreso**

Algunos trabajos demuestran que una parte importante de la redistribución del ingreso es una tarea que corresponde fundamentalmente a los gobiernos centrales (Finot 1998). Un primer punto de partida tiene que ver con la obligación del gobierno nacional de garantizar iguales oportunidades de vida y desarrollo para todos los niños, sea cual fuere el nivel de desarrollo de su localidad.

Este principio tiene que ver con la necesidad de enfrentar el objetivo de equidad, a través de la responsabilidad del financiamiento de lo que se ha denominado la canasta social básica (Finnot 1998). Hay evidencias que demuestran que otras funciones como la gestión, la construcción de la infraestructura y el equipamiento, la operación y el control y evaluación pueden mostrar mejoras gestionadas localmente, pero la responsabilidad del financiamiento mínimo es nacional.

En ese marco pueden sugerirse algunas líneas para mejorar la gestión local de las políticas sociales tal como lo sugieren algunos trabajos (Coraggio 1998).

La necesidad de rearticular una visión “integral” de la política social. Se trata de restablecer una cadena causal que identifique los factores más o menos estructurales, los procesos y mediaciones que provocan formas y niveles de pobreza diferenciados en los sectores. Un aspecto básico, absolutamente invisibilizado en las políticas compensatorias y focalizadas es la

necesidad de ligar las condiciones de producción de una sociedad local, con las condiciones de reproducción. En este sentido, toda dinamización de la economía local, construyendo los mecanismos de captación del excedente y de reinversión local, por vía de salario directo o indirecto, tendrá implicaciones en la calidad de vida de la población.

Una segunda dimensión hace relación al papel redistribuidor que puede tener el gobierno local. Si bien tiene márgenes relativamente estrechos, es posible desplegar algunas acciones tales como una reforma tributaria progresiva, el establecimiento de subsidios cruzados y el énfasis en la protección social.

El desarrollo de un conjunto de medidas en esta dirección puede contemplar: elevar la eficiencia del gasto social y la eficacia de los programas; redefinir y priorizar una oferta de servicios sociales; facilitar y promover el acceso a los servicios; mejorar la capacidad de administración de los programas sociales

Hay otros aspectos en los que la gestión local de las políticas y servicios sociales ha mostrado logros importantes:

- La construcción de redes de prestadores de servicios y de programas y proyectos sociales.
- La definición de una normatividad específica que adecue los mecanismos de control y regulación en la prestación de servicios.
- El establecimiento de sistemas de información locales.
- Los procesos de capacitación de personal.
- Los procesos de control social.

### **Participación, democracia y construcción de ciudadanía**

La participación, es un componente central de todo proceso de descentralización democrática. Incluso, aquellas visiones centradas en la eficien-

cia de la gestión y la eficacia de la utilización de los recursos, otorgan a la participación un papel central.

Si la democratización de la sociedad es uno de los objetivos de la descentralización, deben establecerse un conjunto de mecanismos que favorezcan ese proceso. Nada sería más reaccionario que, como efecto del proceso de descentralización y autonomías, reconfiguremos cacicazgos u oligarquías locales. El sujeto último de la descentralización es la población, los ciudadanos, las personas. La autonomía debe significar el autogobierno de la sociedad y no el gobierno de las oligarquías locales.

Hay muchos elementos y experiencias que pueden ser recogidas. Desde el nivel nacional, en el que el gobierno central debe readecuar su institucionalidad abriendo canales efectivos de participación; la conformación de instancias participativas correlativas a los gobiernos autónomos y a los gobiernos municipales; la extensión del debate participativo del presupuesto; la adopción de un sistema de consulta en la toma de decisiones; la conformación de espacio de diálogo y concertación; el respeto a las formas de autogobiernos de los pueblos indígenas, etc.

### **Fortalecimiento de competitividades regionales y reducción de disparidades**

Todo rediseño institucional debe estar acompañado de la redefinición de las políticas. Como ha sido señalado a lo largo del texto, si no se adopta un modelo de desarrollo económico inclusivo, territorialmente equilibrado, con capacidad de generar empleo productivo, con mecanismos de compensación, etc. no será viable la descentralización.

Esto supone acciones como la promoción de mercados financieros locales, el apoyo técnico y de recursos a las instancias de captación y colocación. El soporte de servicios de información sobre mercados; que asesoren para determinar factibilidad de líneas productivas; que creen redes de intercambio de información entre productores; que instalen infraestructura de apoyo a la producción como: vías, señalización, locales de comercialización; que exploren posibilidades de exportación de nuevos productos.

Potenciar el desarrollo de centros de investigación, difusión y capaci-

tación de alta calidad en tecnologías adaptadas a las necesidades de producción regional. Apoyar, incentivar y fortalecer a los empresarios locales, en las posibilidades de intercambio con redes de otras regiones y países y con pasantías que permitan compartir procedimientos y tecnologías innovadoras. En suma, adoptar una política de desarrollo regional nacional (Golaczinsky 1998).

### **A modo de conclusión**

En la perspectiva de descentralización que exponemos en este breve texto, no existe otra posibilidad que convertir a la descentralización y al establecimiento de un régimen de autonomías en una política de Estado que tenga, al menos, estas características:

El proceso de descentralización que hemos vivido casi una década se ha agotado. Pero la adopción de un modelo de autonomía discrecional, asimétrico y fragmentador es altamente riesgoso, descompone toda forma de estatalidad y es inequitativo.

Es pertinente y adecuado recuperar una visión global del proceso, es decir unos objetivos y estrategias nacionales. Ir a una reforma constitucional que afiance la perspectiva descentralizadora y elaborar una nueva ley de régimen de autonomías de carácter nacional, inclusivo y general puede ser un camino válido.

El ánimo de cambios profundos por el que ha optado la mayoría de ecuatorianos y la posibilidad de que ello se plasme en una nueva Carta política, se convierte en una oportunidad extraordinaria para avanzar en la dirección de lograr consensos alrededor de una forma de organización de un estado democrático, policéntrico, solidario, equitativo territorial y socialmente.

## Bibliografía

- Barrera, Augusto (2004). *Estado actual y perspectivas del proceso de descentralización a nivel intermedio*, CONCOPE, PNUD, diciembre.
- (coordinador) (2005). *Ecuador, un modelo para desarmar. Descentralización, disparidades regionales y modo de desarrollo*. Grupo de Democracia y desarrollo local. Quito: Abya Yala - Plan. Reimpresión, junio.
- (2006). *Un estado descentralizado para el desarrollo y la democracia*. Quito: ILDIS.
- Boissier, Sergio (1996). *Política regional en una era de globalización. ¿Hace sentido en América Latina?* Santiago de Chile: ILPES. Dirección de Políticas y Planificación Regionales. Santiago de Chile.
- Carrera, Jaime (2006). “El impacto presupuestario del gasto social”, en *Revista Gestión* No. 142. Quito: Dinediciones.
- CONAM, Banco del Estado, MEF, GTZ (2000). *Propuesta de nuevo modelo de gestión para el Ecuador*. Documento de trabajo, Quito. Abril.
- CONAM, GTZ (2005). *Estado de concreción de la descentralización: Línea de base de la descentralización a Julio de 2004*, Quito.
- (1998). *Economía popular urbana: una nueva perspectiva para el desarrollo local*. San Miguel: Instituto del Conurbano. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Coraggio, José Luis (1999). “¿Es posible pensar alternativas a la política social neoliberal?”, en *Revista Nueva Sociedad* 164, Caracas.
- Finot, Iván (1997). Versión corregida del documento presentado en el II Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Margarita, Venezuela, del 15 al 18 de octubre.
- (1998). *Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización de la gestión pública en América Latina*. Santiago: ILPES.
- Frank, Jonas (2003). *Descentralización en Ecuador, una agenda económica y social del nuevo milenio*. Quito: Banco Mundial, Alfaomega.

- Golaczinski, Ulrich (1998). "Ordenamiento territorial y urbanismo", en *Economía social de mercado: su dimensión social*. Caracas: Fundación Fredierich Ebert. Editorial Nueva Sociedad.
- Ojeda, Lautaro (2001). "Autonomías: el estado de la cuestión", en *Revista Gestión* No. 80. Quito: Dinediciones. Febrero.
- Vallejo, René y Nuria Bermúdez. Política pública local, niveles de gobierno y ciudadanía. Quito: FLACSO, UNICEF, mimeo.
- Velásquez, Fabio, et al. (1994). *Municipalidades y descentralización: presente y futuro*. Lima: Universidad del Pacífico.

# Implosión nacional y explosión local: descentralización y autonomías en el Ecuador

Fernando Carrión M.\*

## Introducción

El tema de la descentralización y las autonomías tiene una historia larga en el Ecuador: nace cuando el país logra la independencia frente a España<sup>1</sup> y se empieza a discutir si la forma de organización del Estado debía ser unitaria o federal, sin que hasta al momento ese debate se haya zanjado de manera definitiva. De aquella época para acá, periódicamente renace la temática bajo distintas formas: así tenemos, por ejemplo, el desarrollo regional sustentado en cuencas hidrográficas, las tesis de los polos de desarrollo, la re-localización de ciertas funciones de capitalidad o la formación de las circunscripciones territoriales indígenas, entre otras. En marzo de 2006, el tema nuevamente entró en la escena nacional gracias a que la Municipalidad de Guayaquil asumió la responsabilidad de impulsar un proceso al que se lo ha denominado de “autonomías”, al que luego se adscribieron alcaldes de distintos lugares del país.<sup>2</sup>

En el presente trabajo se trata de ordenar el debate sobre la base de las propuestas existentes y los actores que las respaldan, en la idea de que no

---

\* Concejal del Distrito Metropolitano de Quito, coordinador del programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO-Ecuador y editorialista del diario Hoy. (fcarrión@flacso.org.ec).

1 Mientras la independencia crea una nueva soberanía, la autonomía representa una forma de subordinación a un Estado.

2 Entre ellos estuvieron los alcaldes de Guayaquil (Nebot), Quito (Moncayo), Cuenca (Cabrera) y otros más que han sido los beneficiados del reparto regresivos de los recursos económicos impulsados por la Ley del 15%, gracias a la iniciativa del partido Socialcristiano de 1997.

hay un solo proyecto en el escenario, aunque sí uno hegemónico que al momento ha producido algunos impactos que no son necesariamente los mejores. De allí el nombre de la ponencia: éste hace referencia a la idea de que en el país se está produciendo una implosión nacional por el deterioro creciente de las instituciones centrales y una explosión de lo local proveniente de los efectos perversos que el proyecto hegemónico de descentralización ha traído. Esta tesis es la que se pondrá a consideración en estas páginas, a partir de cinco puntos.

Primero se hará referencia a los antecedentes de la descentralización en el Ecuador, de tal manera de ubicarnos en el momento actual del proceso. Segundo, se expondrán algunas nociones conceptuales a partir de las cuales se señalarán ciertas directrices que se avizoran respecto de la aplicación -en quince años, aproximadamente- del enfoque dominante elegido. Se considera que en una década, el país ya cuenta con resultados de la aplicación del modelo de descentralización, sobre todo por las consecuencias que han tenido en el Ecuador. En tercer lugar, se describirán algunos de los cambios ocurridos en los últimos quince años, a partir del proyecto dominante. En una cuarta parte, en cambio, se analizará lo que empieza a ocurrir ahora en el debate público con la introducción del término autonomías (se habla menos de descentralización). Se debe considerar, además, que las autonomías surgen desde ámbitos distintos, como veremos. Y en la parte final se expondrán algunas conclusiones.

### **Antecedentes del proceso**

Hay que empezar señalando, que parte de la aguda crisis del Estado Nacional que vive el Ecuador tiene que ver con el hecho de que no ha tenido la capacidad de reconocer y asumir las diferencias sociales, económicas, ambientales y étnicas que existen dentro del país, lo cual ha terminado -simplemente- por subsumirlas y disolverlas dentro del poder político nacional.

A esto se suma el agotamiento del modelo rentista del Estado que se sostiene, principalmente, gracias a los recursos provenientes del petróleo, banano y demás productos tradicionales, que van perdiendo peso en los inequitativos términos del intercambio comercial a nivel mundial.

A estos dos elementos hay que sumar los problemas políticos que se han agudizado en el último tiempo: una gran desinstitucionalización que se expresa en la informalidad, en la baja capacidad de respuesta estatal y en los vicios clásicos del patrimonialismo, clientelismo y caciquismo; y un Estado poco representativo donde ni los partidos políticos ni los gremios representan a la sociedad ecuatoriana: en las localidades, regiones y en el país se siente un déficit de representación. Y en términos económicos se percibe una distribución regresiva del gasto público en el territorio, que termina por generar mayores diferencias sociales en el conjunto del espacio nacional.

Por el lado del Estado también se han producido, desde 1980, otros factores que explican la necesidad de la descentralización.; entre ellos se destaca el reconocimiento de la diversidad étnica en el país, cuestión que se produce a partir del primer levantamiento indígena que ocurre en 1990. Hasta ese momento, el tema de lo étnico no había estado presente en el escenario nacional ni tampoco en la agenda de política pública; fue gracias a la emergencia del movimiento indígena -convertido en un actor político- que se logra esta consideración. Este hecho simbólico expresa un llamado de atención a la sociedad ecuatoriana y al Estado Nacional, respecto de la necesidad de tomar en cuenta la *diversidad social*.

En segundo lugar está la presencia del fenómeno natural de El Niño, que produce periódicamente inundaciones y sequías (La Niña) principalmente en la Costa ecuatoriana, y que en 1997, por la fuerza con que se presentó, arrastró tras de sí la gran crisis financiera de la región visibilizada entre 1998 y 2000, y que concluyó con la aplicación del proceso de dolarización. Este evento natural puso al orden del día la *diversidad regional* del país.

En tercer lugar se debe destacar la firma de los acuerdos de paz con el Perú, los cuales llevaron a modificar significativamente la situación identitaria en el país. Hasta aquel momento, la llamada identidad nacional estaba construida a partir de la fuerte presencia del secular conflicto con el Perú, porque la presencia de un tercero mediaba en la conflictividad interna y permitía construir la llamada unidad nacional.<sup>3</sup>

---

3 En los últimos años sólo dos hechos han construido la unidad nacional en el país: la guerra con el Perú y la clasificación a los mundiales de fútbol de la selección nacional del Ecuador. Esto, si bien puede ser causa de hilaridad, también demuestra el gran deterioro de las instituciones ecua

Y, por último, hay que resaltar los importantes impactos que el proceso de globalización empieza a producir en el espacio nacional, principalmente por la generación de los bloques internacionales de países y por la readecuación de los territorios que dan pie al desarrollo de nuevas formas de integración territorial. Los tratados de libre comercio (TLC), los acuerdos de integración regional (CAN, MERCOSUR, UNASUR) y la conformación de territorios unificados por la dinámica económica (cuenca del Pacífico), entre otros, terminan por redefinir la inserción desigual de los espacios nacionales y subnacionales a este proceso mundial. Sin duda que en esta perspectiva mucho tienen que ver las infraestructuras de comunicación que se diseñan y construyen.<sup>4</sup>

Estas cuatro consideraciones modifican sustancialmente el panorama nacional en cuanto a la reforma del Estado desde la perspectiva de la descentralización y las autonomías, las cuales deben ser tomadas en cuenta para cualquier propuesta.

### Algunas cuestiones conceptuales

En términos conceptuales es importante señalar que la descentralización es básicamente un proceso tendiente a distribuir equilibrada y democráticamente la centralidad, es decir, el poder, al interior del Estado con la finalidad de profundizar la democracia, potenciar el desarrollo y mejorar la calidad de vida de la población.

Esta definición tiene tres implicaciones que bien vale la pena aclararlas:

- La descentralización no es un fin sino un medio. En otras palabras, la descentralización busca profundizar la democracia, potenciar el desarrollo y mejorar la calidad de vida de la población. Si ello no ocurre, no es justificable.

---

torianas porque el fútbol, en una coyuntura específica, ha tendido a reemplazar los símbolos, los liderazgos y las instituciones nacionales.

4 Ver la propuesta de Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) en su página institucional: [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)

- Se produce en el interior del Estado, no fuera de él. Esto significa que la privatización no es descentralización. La privatización, en sentido estricto, es descentramiento, porque se trata de la pérdida de centralidad de lo público, de lo estatal y, por tanto, de una transferencia de las funciones, competencias y recursos del Estado (lo público) hacia el mercado (lo privado).
- Esta definición de descentralización, además, nos lleva a entenderla como una relación: es en la totalidad y no en las partes donde hay que entender el proceso. En otras palabras, la descentralización no es una temática local, sino una problemática integral, que a estas alturas del desarrollo de la sociedad es de orden global. Por eso, los procesos de descentralización en América Latina tienen un límite: la falta de una construcción institucional de integración internacional que permita la relación de lo global/local.<sup>5</sup>

Una segunda cuestión de orden conceptual que hay que tener en cuenta es que el equilibrio de poder que encarna la descentralización tiene dos expresiones. La una de carácter horizontal, cuando el equilibrio de poderes se produce al interior de un mismo nivel territorial; por ejemplo, en lo nacional o municipal, entre las funciones ejecutiva y legislativa. Y la otra, de cualidad vertical, donde se busca una relación armónica entre los distintos niveles, la cual supone la distribución del poder entre las diferentes instancias subnacionales.

¿Por qué tiene importancia esta definición? Porque en el Ecuador, se vive un acelerado proceso de fortalecimiento del poder ejecutivo en desmedro de las otras funciones del Estado, situación que quedó consignada en la Constitución de 1998. En otras palabras, lo que ha ocurrido es, por un lado, un impresionante fortalecimiento del presidencialismo (hiper presidencialismo) que se reproduce en la provincia con la preeminencia del Prefecto sobre el Consejo Provincial y en el cantón con el alcalde sobre el Concejo Municipal y, por otro, en un proceso de distribución de fun-

---

5 El gran avance de la descentralización que se vive en Europa proviene justamente del proceso de integración construido alrededor de la Unión Europea.

ciones, competencias y atribuciones hacia los niveles subnacionales sin que se modifique la estructura del Estado.

Esta propuesta de reforma política se ha desarrollado bajo la perspectiva de la denominada *governabilidad* y ha ido de la mano con la reforma económica, entendida como *modernización*. Por eso, en muchos casos la privatización se confundió con descentralización y la eficiencia con la lógica de la empresa privada.

Este nivel de centralización en el ejecutivo nacional, en la figura del presidente, ha conducido a que hoy en día no se interpele a ministros de Estado sino a los presidentes de la república, porque toda la conflictividad se canaliza hacia esa figura. Así, hemos construido una altísima centralidad en el Ejecutivo y en el mercado, perdiéndose la posibilidad del equilibrio del poder con las otras funciones del Estado y de las posibilidades de lo público para regular con equidad socio-territorial. Lo que ocurre en el ámbito nacional, también ocurre en las provincias y cantones: los ejecutivos municipales o provinciales tienen mucho más peso del que tenían antes. Esto ha conducido, sin duda, a una de las crisis más agudas del sistema parlamentario y de la institucionalidad del país.

### Quince años de descentralización

El proceso de descentralización en el Ecuador tiene, al menos, quince años, en los que se pueden encontrar tres momentos claves. El primer momento, donde se construyen los antecedentes; luego en un segundo, se pasa a una época que tiene un fuerte peso las corrientes municipalistas; y el tercero o actual, en el que la discusión de los autonomismos marcan la escena, pero con un aditamento importante: está en camino una Asamblea Constitucional de la cual podrá salir una propuesta nueva y distinta sustentada en el nivel intermedio de gobierno.

La *fase de antecedentes* tiene dos expresiones simultáneas: una que podría caracterizarse como declarativa y que se encuentra en la Constitución de 1978 donde aparecen dos formas de autonomía. Existe una autonomía funcional, que permite crear instituciones como el Seguro Social, el Banco Central o la Casa de la Cultura; y otra de carácter terri-

torial, que determina que los municipios y los consejos provinciales sean autónomos política (vía electoral), económica (tengan recursos) y administrativamente (cuentan con ciertas competencias). Se declara, entonces, al Estado Nacional como unitario y descentralizado.

En esta etapa nace el Banco Ecuatoriano de Desarrollo que busca hacerse de recursos de la banca multilateral y de la cooperación bilateral para fortalecer lo municipal sin afectar y modificar las relaciones con el centro. Asimismo, en este contexto aparece la Ley del Distrito Metropolitano, principalmente para Quito, donde empieza a desarrollarse la consagración de un régimen especial que rompe con el uniformismo de la ley de régimen municipal y se plantea la transferencia de tres competencias (planificación del transporte, uso del suelo y el tema ambiental).

La *fase municipalista* tiene tres instrumentos jurídicos que convalidan su existencia: la llamada Ley del 15% que establece la transferencia de recursos económicos del gobierno nacional al régimen seccional autónomo; la ley de competencias y participación social que define el mecanismo de transferencia de competencias a través de convenios y finalmente, la Constitución de 1998 donde se consagra la pluriculturalidad, las circunscripciones territoriales indígenas, las competencias indelegables, el mecanismo de transferencia de competencias y los recursos del régimen seccional autónomo.

La *fase del gobierno intermedio* que nace como una contestación a la alta polarización que produjo la óptica municipalista

### ¿Cuándo y cómo nace la descentralización?

Esta pregunta debería ser respondida no sólo en el Ecuador sino también en América Latina. Se puede afirmar que existen dos orígenes claramente identificados y que empiezan a tener un peso en América Latina a partir de mediados de la década de los ochenta del siglo pasado: un proyecto que nace desde lo público-estatal y otro desde los territorios.

Desde la institucionalidad pública-estatal tenemos dos proyectos, que nacen desde ubicaciones distintas: el uno desde el centro (nacional), el otro desde la periferia (local-regional). En el primer caso, los gobiernos

nacionales proponen el tema central de la descentralización en el ámbito fiscal (financiar el presupuesto nacional y transferir el déficit) y en el de la eficiencia administrativa (lógica empresarial privada) mediante el ajuste, la privatización y la apertura internacional. Se trasladan, entonces, las responsabilidades a los órganos subnacionales y se les conmina a cobrar impuestos locales para eliminar lo que se denominó en aquella época, la pereza fiscal. En otras palabras, se buscó compartir nacional y localmente el déficit presupuestario nacional, antes que los ingresos. Así aparecieron explícitamente las propuestas neoliberales de gestión económica. En el segundo caso, el origen institucional de la descentralización provino de las demandas de las instituciones subnacionales. En este contexto, inicialmente tuvieron mucho peso las propuestas municipalistas y posteriormente las provincialistas. Son probablemente las propuestas hegemónicas, siendo las municipalistas las que mayor peso tuvieron y que hoy se renuevan desde las ciudades ricas.

Desde los territorios hay también dos formas de producirse la reivindicación de la autonomía: la una desde las regiones pobres y la otra desde las ricas. Las regiones pobres reclaman y defienden la presencia del Estado bajo distintas formas. Una de ellas es la minifundización de los espacios subnacionales que produce una fractura cada vez más creciente de las parroquias<sup>6</sup>, municipios<sup>7</sup> y provincias<sup>8</sup>. El proceso de fraccionamiento municipal ha sido acelerado, y distinto al que se produce en Europa donde se percibe un fenómeno a la inversa: una reducción del número de

---

6 En 1981, el Ecuador tenía 227 parroquias urbanas y 720 rurales; un cuarto de siglo después son 395 las parroquias urbanas y 779 las rurales. En este caso se perciben dos fenómenos importantes: un proceso acelerado de urbanización de las parroquias rurales y un crecimiento moderado del número de parroquias rurales.

7 En el año 1979, el Ecuador tenía 114 municipios y hoy 219 municipios. La mitad de los municipios en el Ecuador son jóvenes porque tienen menos de 25 años, es decir, no tienen un desarrollo institucional relativamente fuerte y tampoco tienen sociedades locales. Y la mayoría de estos municipios (78%) son pequeños y, por lo tanto, ilegales, porque la Ley de Régimen Municipal establece el requisito mínimo de 50.000 habitantes

8 En 1981 el Ecuador tenía 20 provincias y hoy, 25 años después son 22. A ello hay que añadir que están en carpeta la aprobación para los próximos meses de tres provincias más: el desmembramiento de la provincia del Guayas para conformar la provincia de Santa Elena; el de la provincia de Pichincha con la creación de Santo Domingo de los Colorados; y el de la provincia de Manabí con el nacimiento de otra en su parte norte. En suma, las provincias más importantes en términos demográficos, económicos y políticos se dividen en dos.

municipios.<sup>9</sup> La minifundización es una estrategia con la cual se reclaman nuevas formas de representación, mayor oferta de empleo estatal y más recursos económicos.

Las regiones pobres también reivindican la descentralización, pero lo hacen de una manera distinta: demandan en unos casos que haya más Estado (institucionalidad, inversión pública) y en otros que haya otro Estado, no para que los integre sino para que los reconozca. En este caso se demanda la existencia de un Estado donde tengan cabida la pluriculturalidad y la plurinacionalidad; un Estado que reconozca la existencia de la otredad. Mientras la visión del mundo blanco mestizo ha sido la de buscar la participación mediante la alfabetización, los procesos electorales, la inversión pública etc. lo cual supone un proceso de integración; los pueblos indígenas, en cambio, requieren de la presencia de un Estado distinto donde se reconozca la diversidad: no buscan incorporarse al Estado, sino contar con un Estado que integre lo diverso.

Estas regiones pobres solicitan la presencia del Estado desde una condición centrípeta; en tanto las regiones ricas lo hacen desde una noción más bien centrífuga, que reivindica la ausencia de Estado vía privatización (descentramiento) y de la autonomía, para que los recursos que se producen en una región se queden en ella. Uno de los debates frente a estas posiciones giran en torno a los recursos naturales, porque en estos radican la riqueza de muchas regiones y su posibilidad de sustentabilidad. Tanto la visión centrípeta cuanto la centrífuga han contribuido a la construcción del discurso que persigue la autonomía como único fin.

No hay que dejar de considerar que el discurso de las regiones ricas toma fuerza en el contexto de globalización. Si se ve con cuidado, las dinámicas de las regiones ricas en América Latina obedecen a la formación de los bloques comerciales regionales que tienen mayor fuerza que los estados nacionales y sus mercados internos. El problema real, entonces, es cómo lograr que estas regiones ricas -que de facto ya están integradas en los mercados subregionales o regionales- logren articularse, por un

---

9 "De allí que en toda Europa se perciba un proceso de reducción del número de municipios. En Inglaterra de 2.000 se pasa a 500; en Francia se promueve la mancomunidad de sus 38.000 municipios; en Alemania de 24.000 a 3.500; en Austria de 4.000 a 2.300; en Suecia de 2.500 a 270. Lo mismo ocurre en Bélgica, Holanda, Suiza, Dinamarca, entre otros" (Carrión, F. 2006)

lado, a los estados nacionales sin que le signifique un freno y, por otro lado, a las economías emergentes para obtener sus beneficios. El reto estaba, entonces, en cómo lograr que las regiones ricas pueden convertirse en una especie de locomotoras que arrastren tras de sí a las regiones pobres. Por esto, para las regiones ricas, el Estado Nacional y su capital son un freno. Este es el problema real y objetivo al cual hay que encontrarle una salida.

¿Qué es lo que ha acontecido en estos quince años de descentralización en el país? En general no se han hecho evaluaciones de lo ocurrido y ya se formula nuevas propuestas. En general, en América Latina no se han realizado evaluaciones objetivas, reales, serias, de lo que ha significado el camino de la descentralización y eso que en la región tenemos veinticinco años de descentralización si se pone como punto de referencia inicial los procesos de elección de las autoridades locales en Venezuela o Colombia, por ejemplo. Más bien queda la impresión de que hasta ahora, la descentralización ha sido planteada más como un planteamiento ideológico antes que como una alternativa real a ciertos problemas que ni siquiera están diagnosticados.

¿Qué es lo que nosotros tenemos en el caso ecuatoriano? En el país tenemos quince años de descentralización donde ha habido la hegemonía de un proyecto municipalista; aunque hay que estar concientes que ni en el caso ecuatoriano ni en ningún país existe un proyecto único, porque los actores, las realidades y las situaciones son diferentes. Sin embargo, entre lo diverso existe uno hegemónico: el impulsado por el partido Socialcristiano, de hondo contenido municipalista, que ha producido muchos problemas.

Este proyecto tiene un sujeto institucional privilegiado: el municipio y, además, en oposición al gobierno central. Al proyecto se han sumado los miembros de la cooperación bilateral (en general europea) y multilateral cuando –por ejemplo– en los países europeos, los procesos de descentralización han estado anclados al gobierno intermedio. No hay explicación respecto por qué, en América Latina, las interesantes experiencias de autonomía o descentralización de los gobiernos intermedios han perdido fuerza ante la perspectiva de lo municipal. Puede ser que se haya creído que mientras más próximo a la sociedad, más democrático es el proceso y

mayor desarrollo puede haber. Sin embargo, desde la óptica del municipalismo se ha producido una altísima polarización entre lo local y lo nacional con problemas graves de desestructuración del nivel intermedio.

Básicamente, esta propuesta tiene como sujeto central al municipio y se fundamenta en la transferencia de recursos. En el caso ecuatoriano, y -al parecer- en la mayoría de países de América Latina, lo que ha existido es un proceso de transferencia de recursos, mas no de competencias, sabiendo que ésta es la que define el modelo de Estado. Más aún, en términos políticos, la reforma constitucional de 1998 inspirada en esta corriente eliminó la elección de diputados nacionales: hoy en día todos los diputados son provinciales; por tanto en la Legislatura no existe un congresista que piense nacionalmente, porque todos están obligados responder a sus provincias debido a las exigencias que nacen de las prefecturas y municipios que las integran. Así, el Congreso se fragmenta no sólo en fuerzas políticas múltiples sino también en términos territoriales, con lo cual difícilmente se puede construir consensos y tener una visión nacional.

En términos administrativos, la propuesta de descentralización no encierra una transferencia integral de competencias sino opcional y a través de convenios; se trata de un mecanismo uno a uno y no global; con lo cual, se produce una transferencia que fortalece la asimetría en beneficio de las provincias y ciudades grandes; que han sido, en los hechos, las únicas en capacidad de firmar convenios con el Estado central. Sin embargo, también se ha dado el caso de que ciertos municipios y provincias *piden* competencias, los ministerios correspondientes las *entregan* pero todo queda en el papel, debido a que no hay ejecución real. Por otro lado, la propuesta de descentralización eliminó el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), que era la instancia de planificación por excelencia, lo cual hizo que el nivel nacional pierda la posibilidad de contar con una instancia orgánica que piense nacionalmente y en el largo plazo; quedando las Fuerzas Armadas como la única institución que tiene acción global y visión a largo plazo.

Estos dos hechos (transferencia de competencias por convenio y desaparición de una instancia nacional de planificación) han producido múltiples asimetrías en el territorio y altísimas disfuncionalidades en el conjunto del territorio y estado nacionales.

En términos económicos, en estos diez años, quizás, el elemento más importante ha sido la transferencia de recursos. Los municipios y consejos provinciales reciben 15% del presupuesto nacional, 25% del impuesto a la renta vía donaciones<sup>10</sup>, y además recursos por transferencias (discrecionalidad, preasignaciones) que dan lugar a que los gobiernos subnacionales tengan una participación cada vez mayor sobre el presupuesto nacional: hace quince años no sobrepasaba el 10% cuando hoy supera el 30%.

¿Cuáles han sido los efectos de este proceso? En primer lugar hay una gran asimetría entre ciudades ricas (ya no regiones) y pobres. Mientras las localidades ricas afirman que el país está mal y las ciudades bien<sup>11</sup>, lo que en realidad empezamos a vivir es la explosión local: las paralizaciones locales por demandas presupuestarias o de atención, los pedidos de cesión de funciones a alcaldes, y el descrédito de las instituciones están a la orden del día. Veamos algunos ejemplos.

Los pueblos y cabeceras cantonales de la Amazonia, en donde se concentra la producción petrolera, han paralizado continuamente sus actividades para que sus demandas sean atendidas. Casos similares también se registran en Sierra y Costa, pero las paralizaciones amazónicas son más amenazantes dada la importancia del recurso que está en su suelo, y además porque es el bastión electoral del ex presidente Gutiérrez. Es decir, se trata de paralizaciones que actúan bajo la lógica del cacicazgo político.

Chone, una importante ciudad de la provincia de Manabí, ha vivido constantes revueltas populares y ha operado durante varios años prácticamente sin su alcalde, quien es acusado de corrupción. Este caso muestra la gran debilidad existente en el sistema nacional de contraloría, debido a su incapacidad para entrar al ámbito local y resolver el asunto.

En Machala, en cambio, el descrédito viene de la mano del sistema financiero nacional, que permitió que el notario segundo se convierta en un banco paralelo: pagando tasas de interés, en dólares, de entre 8 y 10% mensual basado en un sistema de piramidación, corrupción, contraban-

---

10 Los contribuyentes pueden donar voluntariamente a instituciones públicas o sin fines de lucro hasta un 25% de su impuesto a la renta. El porcentaje restante va a manos del gobierno central.

11 No llegan a diez de los 219 municipios que entran en esta condición. Allí están las ciudades grandes de Quito y Guayaquil, las intermedias de Manta y Loja y las pequeñas de Cotacachi y Rumiñahui.

do. La verdad salió a la luz porque el notario murió y los recursos que manejaba (más de 300 millones de dólares) se esfumaron.

En la provincia de Pichincha, que tiene 9 cantones, hay un alcalde preso por violación, otro por homicidio y uno adicional por corrupción. En la sierra central, los municipios y provincias han debido recurrir a la paralización y la protesta para ser oídos por los poderes centrales. Los pueblos de la frontera norte viven en temor constante por la violencia existente, y alejados de soluciones a sus problemas sociales.

En el Ecuador se vive un proceso de explosión nacional en el que no está ausente -como un factor de impulso- el fortalecimiento del bicentrismo que se ha vivido estos años. El estar bien le atañe a las ciudades más grandes y ha conducido a un proceso de polarización local-nacional.

¿Quién piensa en el centro? En el Ecuador, si alguien piensa en el centro está fuera de las discusiones de descentralización y, sin embargo, es imprescindible pensar en el centro. ¿Por qué? Porque hasta ahora la gran reivindicación ha sido fortalecer lo local en desmedro de lo nacional. Nunca se ha planteado una nueva propuesta de construir un nuevo modelo de Estado, sino sólo la confrontación de lo local con lo nacional. Lo cual ha conducido a vaciar el nivel intermedio de competencias de recursos (los consejos provinciales y las gobernaciones prácticamente no hacen nada) y, sobre todo, a la erosión de lo nacional. Las discontinuidades que vive el país tienen que ver, por un lado, con el hiperpresidencialismo y, por el otro lado, con el proceso de descentralización que se ha descrito. La falta de institucionalización en el Ecuador es evidente.

### **Autonomías: ricos y pobres**

¿Cuál es la situación actual? Al momento existen dos visiones de autonomía: la una surgida de los municipios y provincias provenientes de las regiones ricas que se han consolidado en estos últimos diez años de descentralización, y la propuesta indígena.

El grupo de alcaldes y prefectos que promueve el proceso autonómico provienen de los partidos políticos: Izquierda Democrática, Socialcristiano, Pachacutik, y Roldosista. En conjunto han redactado una Ley que

buscan sea aprobada por el Ejecutivo y el Congreso, y que está inspirada en las propuestas autonómicas catalanas.

Cuando se hace uno un repaso de los distintos procesos de descentralización en Europa y se los compara con América Latina, se ve que cada país encontró la salida a sus propios problemas. Quizás el caso más interesante, dada la proximidad, es el caso español que con su proceso autonómico buscaba dotar de estado a ciertas nacionalidades que carecían de él. En el caso ecuatoriano, los pueblos indígenas podrían reclamar un estatuto parecido, pero no son quienes lo hacen: el pedido de autonomía procede de Guayaquil, una región rica que no plantea un modelo de Estado sino una reivindicación local.

La propuesta autonómica ecuatoriana plantea el principio de opcionalidad o voluntariedad. Es decir, podría darse el caso de que Quito, mediante consulta popular, decida entrar en el régimen de autonomías, pero la provincia de Pichincha decida lo contrario. Entonces, no sólo que tendríamos dos sistemas de autonomía operando en el país, sino que tendríamos también al interior de cada una de las provincias un sistema tan anacrónico como el que se está señalando.

En un país altamente escindido y fraccionado como Ecuador, donde las regiones son muy distintas entre sí, plantear un régimen opcional llevaría a consagrar de facto el proceso de creación de soberanías a muy corto plazo.

Las evidencias históricas nos muestran que los proyectos con los que se empieza no son con los que se termina. Por ejemplo, en el caso de la descentralización, el sistema político ecuatoriano no sólo se regionalizó sino que también se cantonizó. Además, el reparto económico produjo una concentración cuya consecuencia fue la división de regiones ricas y pobres, a más de la ruptura interregional. Frente a esto tenemos la propuesta de los pueblos indígenas.

Vale la pena tener en cuenta tres fechas claves. La primera: las dos reformas agrarias que se producen en el Ecuador, una en 1964 y otra en 1974. Con ambas se rompe la estructura productiva de la hacienda y se permite al campesinado la libertad de operar dentro del mercado. Lo interesante de la reforma agraria es que, además, entrega territorios a los pueblos y nacionalidades indígenas, y con ello se produce un gran cambio

dentro de la lógica nacional: se pasó de la reivindicación típicamente campesina a la reivindicación étnica.

Este proceso continúa y en 1986 se creó la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) mediante la integración de tres organismos subregionales, de Costa, Sierra y Amazonia<sup>12</sup>. En 1990, se produce el primer levantamiento indígena y con él la discusión de lo nacional. Los indígenas se autodefinen como nacionalidades, dadas sus condiciones lingüísticas y culturales, su noción de pueblo, su adscripción a un hábitat y a un territorio. Con la emergencia de lo étnico, por primera vez en el país se plantea la discusión respecto de un estado ya no nacional, sino plurinacional. El Estado ecuatoriano debe acoger en su seno a múltiples nacionalidades. Así, el movimiento indígena inicia el planteamiento de reivindicaciones generales, para todo el territorio nacional.

En 1996 aparece Pachacutik, que es el brazo político de la CONAIE. Con su aparición, las reivindicaciones de la CONAIE empiezan a tener expresión política. En este contexto aparece la propuesta de autonomía, que para ellos es básicamente ir captando y construyendo espacios autonómicos dentro del Estado Nacional para que sea reconocida la pluralidad.

El peso que obtiene lo étnico se refleja en las políticas públicas sectoriales y gubernamentales. Por un lado, ya no se habla de alfabetización sino de educación bilingüe, un área de la salud comienza a considerar las cuestiones culturales (ancestrales) de los pueblos indígenas, y, por otro, aparece un organismo adscrito a la Presidencia de la República que se encarga de diseñar políticas para este grupo poblacional: el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CONDENPE). O sea existen políticas sectoriales que empiezan a desarrollar el concepto de espacios autonómicos, y además se crea un espacio autonómico que empieza a operar transversalmente en las políticas del Estado.

En 1998 se llega al clímax de las reivindicaciones de los pueblos y nacionalidades indígenas: la Asamblea Nacional Constituyente establece, por primera vez en la historia, en el artículo primero de la Constitución la existencia de un estado pluricultural. No se logra el reconocimiento del

---

12 Esta es una muestra más de la fractura política regional que existe en el Ecuador: incluso los pueblos y nacionalidades indígenas reproducen esa lógica.

Ecuador como estado plurinacional, pero la declaratoria de pluriculturalidad supone un avance porque implica el reconocimiento de un Estado, diverso pero estado, distinto pero uno sólo. En la misma Constitución se establece la existencia de las circunscripciones territoriales indígenas, el respecto a los artículos de la OIT, el derecho consuetudinario, entre otros temas que formaban parte del pliego de reivindicaciones que el movimiento indígena exigía con justicia desde 1990.

En los procesos electorales, Pachacutik va aumentando su representación tanto a nivel sectorial como en el Parlamento. Su alianza con Lucio Gutiérrez los lleva a conseguir la Presidencia de la República pero también les supuso un enorme desgaste político que se reflejó en las urnas, en el último proceso electoral. A puertas de una nueva Asamblea Constituyente, está por verse la influencia que el movimiento indígena logra en los electores.

## Conclusiones

- No existe un solo proyecto y por tanto no existe un modelo. Es decir, no existen singulares sino plurales: en el Ecuador, existen proyectos de descentralización y autonomía. Sin embargo, sí se puede hablar de un referente: el modelo catalán.
- Es inaceptable la idea de reproducir una realidad en otra. Guayaquil ha pedido ayuda a Barcelona y la ley que presenta se levanta sobre la realidad catalana, no ecuatoriana, ni siquiera guayasense. No debería haber modelos: la lógica del ideal que debe ser reproducido es imprecendente porque no toma en cuenta las particularidades ni los matices. Los proyectos, en cambio, dan cuenta de una condición de deseo, de voluntad, y a partir de allí comienza la organización y definición de una estructura y de las estrategias.

Dos precisiones. Una, lo anterior no supone que no se aprenda de lo que ya está hecho. Primero hay que considerar que cada pueblo encontró la solución a sus problemas, que cada caso supone una realidad compleja,

porque es distinta, porque se diferencia de las demás. Hay que tener claro que es complejo por distinto no por problemático, en su acepción más negativa. Dos, lo anterior no supone una descalificación del modelo catalán, si no una descalificación de la creencia de que existe un modelo ideal. Lo que tenemos que tener claro es que cada mundo es diferente y las respuestas están adentro no afuera.

- ¿Quién se encarga del centro? Mientras más autónomo es un Estado, mientras más descentralizado más sólido y fuerte éste debe ser. Caso contrario tendremos una realidad que será absolutamente centrífuga, compuesta por una constelación de espacios dispersos cada uno moviéndose con su propia lógica.

La necesidad de un centro fuerte (lo cual no significa un centro grande) es de enorme importancia en América Latina, porque se requiere de un filtro respecto de los procesos, y de un colchón que pueda soportar el peso de los impactos que genera la globalización. Ciudades con economías débiles, con una tasa creciente de pobreza creciente no podrán enfrentar los procesos de globalización si no hay un Estado Nacional.

En general se piensa en el centro para restar recursos y para restar competencias, no para titular, no para asumir la estructura. Por ejemplo, el momento en que se descentraliza el sector educación, la transferencia debe ser no sólo de recursos sino también de responsabilidades: se deben transferir los docentes y estudiantes. Entonces, a la descentralización de una competencia al interior del Estado le supone una descentralización de una parte de la sociedad civil.

- La autonomía es un concepto de subordinación. En el Ecuador, habría dos visiones de autonomía: la de los pueblos indígenas que se relaciona con la diversidad, y la de las regiones ricas para las cuales la autonomía representa la privatización, el autogobierno y la administración de los recursos propios, que no son otra cosa que los recursos naturales.

- Desde la perspectiva de los pueblos y nacionalidades indígenas lo que se busca es la integración mediante pluralidad –cultural y nacional- que respete la diversidad.

### **Bibliografía**

Carrión, Fernando (2006). “La descentralización: una perspectiva comparada”, en: *Transparencia en la Reforma del Estado*. Quito: Abya Yala.

# Propuestas de políticas para la descentralización fiscal (CEPAL-CONAM-GTZ)\*

Ameli Torres

## Finanzas intergubernamentales en el Ecuador

Resumen del texto: “Diagnóstico descentralización en el Ecuador al 2006” y “Propuesta de políticas para la descentralización fiscal”

El presente documento plantea de forma sucinta el marco teórico sobre las finanzas intergubernamentales, y a partir de lo cual se realiza un resumen de los principales puntos del texto “Diagnóstico y propuesta de Políticas para la Descentralización fiscal” que fue desarrollado por funcionarios del Consejo Nacional de Modernización actual SENPLADES, con el apoyo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) y la Cooperación Técnica Alemana (GTZ).

La información fiscal que a continuación se detalla permite abonar en el estudio y profundización del Proceso de Descentralización fiscal en el país, a la luz de las reformas fiscales que el actual Gobierno ha puesto en discusión.

---

\* Técnicos responsables: Ameli Torres (CONAM), Andrés Tomaselli (CONAM), Anabel Salazar (MEF), María Dolores Almeida (GTZ), Yolanda Gaete (GTZ) e Iván Finot (CEPAL).

## Finanzas públicas en el Ecuador.

### Una aproximación al proceso de descentralización fiscal

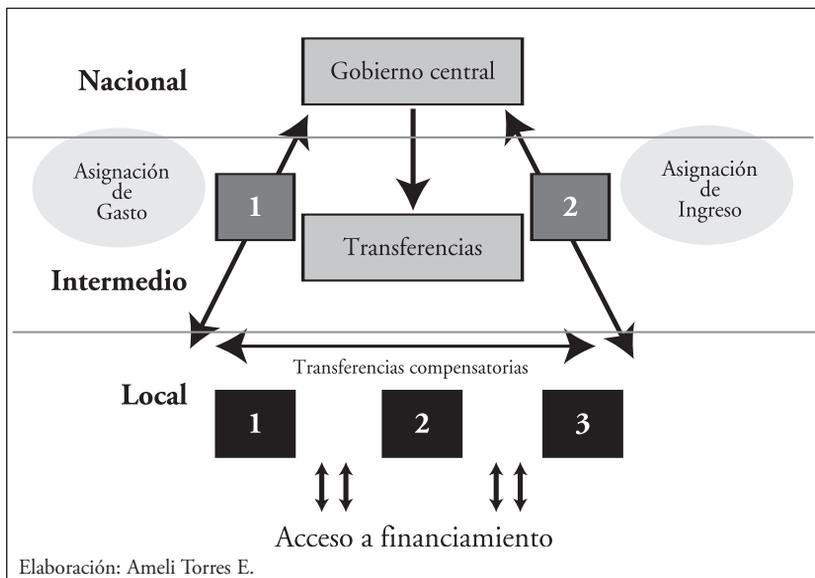
El objetivo de las relaciones fiscales intergubernamentales es analizar la estructura vertical del sector público y las interrelaciones existentes entre los diferentes niveles de gobierno, de tal forma que se pueda responder:

- ¿Cómo organizar el sector público en distintos niveles para cumplir cada acción fiscal?
- ¿Cómo suministrar y financiar los bienes públicos asegurando un eficiente provisión de los mismos mejorando la calidad de vida de los habitantes?

En este sentido, la forma y secuencia para abordar los temas fiscales es a partir de la identificación de:

- responsabilidades de gastos
- responsabilidades de ingresos
- transferencias intergubernamentales, y
- endeudamiento

A continuación se presenta el proceso de las finanzas públicas que para el Ecuador correspondería a una mejor organización y estructura de los temas, así como el alcance de las implicaciones fiscales, para lo cual se realiza un análisis de equidad en las transferencias.



### Propuesta descentralización fiscal –Aspectos generales<sup>1</sup>

Previo al planteamiento de la propuesta es pertinente enmarcar los objetivos que pretende la descentralización, los cuales deben corresponder a los objetivos de desarrollo del país, en virtud de lo anterior y de forma general se consideran los siguientes objetivos de desarrollo:

- Desarrollo económico sustentable y sostenible.
- Cohesión e inclusión social.
- Eficiencia en la gestión pública (reflejada en equilibrio fiscal).

Los objetivos de la descentralización planteados son:

- Crecimiento económico.
- Equidad social y territorial.
- Desarrollo de ciudadanía.
- Mayor eficiencia de la gestión pública.
- Coadyuvar al equilibrio fiscal.

1 La propuesta del CONAM con apoyo de GTZ y CEPAL incorpora la diferenciación entre bienes públicos, partiendo del hecho que los bienes que provee un gobierno son en principio de dos

Propuesta Descentralización Fiscal -Estructura del Estado  
y ordenamiento territorial político-administrativo-

La propuesta plantea en términos generales que la gestión del desarrollo subnacional está a cargo de gobiernos autónomos de dos niveles, intermedio y local, no subordinados entre sí. Así, las preferencias ciudadanas están adecuada e igualitariamente representadas en cada gobierno y/o mancomunidad subnacional.

Para ello se propone:

- i. Ampliar la jurisdicción de los consejos provinciales a todo el ámbito intermedio (no sólo lo rural) y establecer relaciones de coordinación (no subordinación) entre los consejos provinciales, los municipios y las juntas parroquiales.
- ii. Revisar los sistemas de representación y participación ciudadana en ámbitos subnacionales. Para lo cual se adopta el sistema de representación territorial por distritos para la elección del Concejo Municipal y del Consejo Provincial, en lugar del sistema actual de representación proporcional.
- iii. Establecer el carácter de organizaciones públicas a las mancomunidades subnacionales.
- iv. Analizar la configuración geográfica de la demanda de los servicios y bienes actualmente provistos por el Estado a través de sus niveles de gobierno y establecer qué de su provisión puede ser políticamente descentralizable.
- v. Análisis territorial, por sectores de la provisión actual y futura de normas, políticas, servicios y bienes.
- vi. Definición de competencias no descentralizables.

---

tipos: Sociales: de consumo individual o familiar, referido a derechos sociales, cuyo financiamiento es decidido nacionalmente. Ej. educación y atención de salud. Territoriales: de consumo individual o colectivo, cuyo financiamiento es decidido localmente

Esta diferenciación toma aún mayor importancia cuando se analizan los sistemas de transferencias más directamente relacionados con la descentralización y son de dos tipos: Transferencias sociales: del Estado en su conjunto a las personas, con la finalidad de reducir las desigualdades de ingresos personales. Las más importantes serían las destinadas a garantizar a todos los habitantes un mismo nivel de acceso a bienes sociales. Transferencias territoriales: del gobierno central a los seccionales, con mayores o menores grados de condicionalidad. A partir del principio de igualdad jurídica del ciudadano, con estas transferencias se debería tender a garantizar "igual satisfacción (en bienes territoriales) a igual esfuerzo (presión tributaria local)."

Nivel intermedio	Nivel local
<p>Este nivel está conformado por gobiernos regionales autónomos con jurisdicción territorial - demográfica de dimensión similar<sup>2</sup> (por equilibrios políticos).</p> <p>Estos gobiernos son responsables de concertar autónomamente el desarrollo regional a través de la provisión de bienes territoriales<sup>3</sup>, en lo que corresponda a este nivel y, son además responsables de la provisión de bienes sociales correspondientes a este nivel, bajo una relación de principal – agente.</p> <p>Los gobiernos regionales autónomos prestan también servicios como agentes del gobierno nacional en materias en las que resulta conveniente esta forma de descentralización.</p> <p>Para la conformación de este nivel, se debe partir del análisis geográfico de la demanda que permita definir una regionalización sobre la cual inducir a los gobiernos provinciales a formar mancomunidades territoriales provinciales a fin de ir conformando gradualmente un nivel intermedio que corresponda mejor a las características geográficas del país.</p> <p>Toda la transferencia de competencias que corresponda a este nivel debe ser gradual y obligatoriamente en bloque<sup>4</sup>.</p>	<p>Este nivel está conformado por gobiernos municipales autónomos con jurisdicción territorial-demográfica de dimensión similar y mancomunidades cuya jurisdicción se va adecuando a demandas supramunicipales. Para ello se define micro-regionalizaciones en función de las cuales inducir:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Un proceso de mancomunar y/o fusionar municipios pequeños, y de descentralización distrital dentro de los municipios grandes, y</li> <li>- Un proceso de mancomunar gobiernos municipales, distritales y mancomunidades municipales con jurisdicción territorial-demográfica de dimensión similar.</li> </ul> <p>Los gobiernos municipales son responsables de concertar autónomamente el desarrollo local a través de la provisión de bienes públicos territoriales, en lo que corresponda a este nivel y, son además responsables de la provisión de bienes sociales, tales como educación y salud, bajo una relación principal-agente.</p> <p>Gobiernos o mancomunidades locales prestan además servicios como agentes del gobierno nacional en materias en las que resulta conveniente esta forma de descentralización</p> <p>La transferencia es gradual y obligatoriamente en bloque a los municipios de dimensión adecuada, distritos, y a mancomunidades como las mencionadas, toda la provisión descentralizable que corresponda al nivel local.</p> <p>Las Juntas Parroquiales Rurales y Urbanas son responsables de establecer espacios de participación ciudadana para el desarrollo de su jurisdicción, y de coordinar con los otros niveles de gobiernos la provisión de bienes públicos territoriales, en lo que corresponda a este nivel y a su vez, establecer mecanismos de control social de la provisión de bienes públicos sociales, tales como educación y salud, bajo una relación principal-agente.</p>

- 2 Para definir la dimensión adecuada se podría tomar en cuenta para municipios y mancomunidades: territorio y población.
- 3 Diferenciación entre bienes sociales y bienes territoriales: Bienes sociales: educación y atención de salud. Bienes territoriales: todo lo demás descentralizable
- 4 Descentralizar en bloque a gobiernos subnacionales con características similares como: PIB por habitante, recaudación propia, población, densidad territorial, etc.

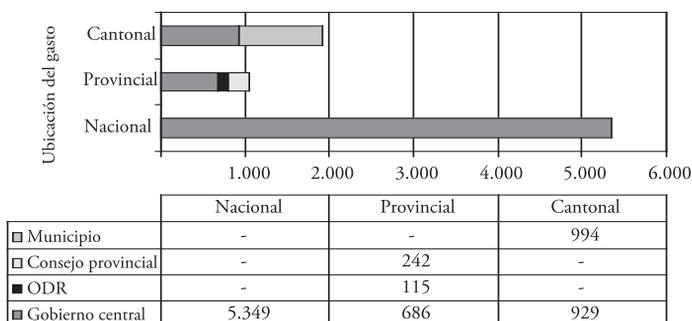
## Síntesis Gasto

### Gobierno general

El Gobierno general está compuesto por las cuentas del Gobierno central y de los gobiernos seccionales autónomos (provincial y municipal). Con el objetivo de conocer el gasto realizado por cada nivel de gobierno, se analizó la información del Presupuesto del Gobierno Central (incluye transferencias hacia la GSA) y de la Cédulas Presupuestarias de Gastos de los consejos provinciales y municipios.

El Gobierno central es el mayor ejecutor de los recursos, en promedio destina el 10% al nivel intermedio y 13% al local. Los consejos provinciales aportan apenas con el 3% del gasto total nacional, mientras que los

**Gasto por niveles de Gobierno, según división política**  
(millones de dólares)



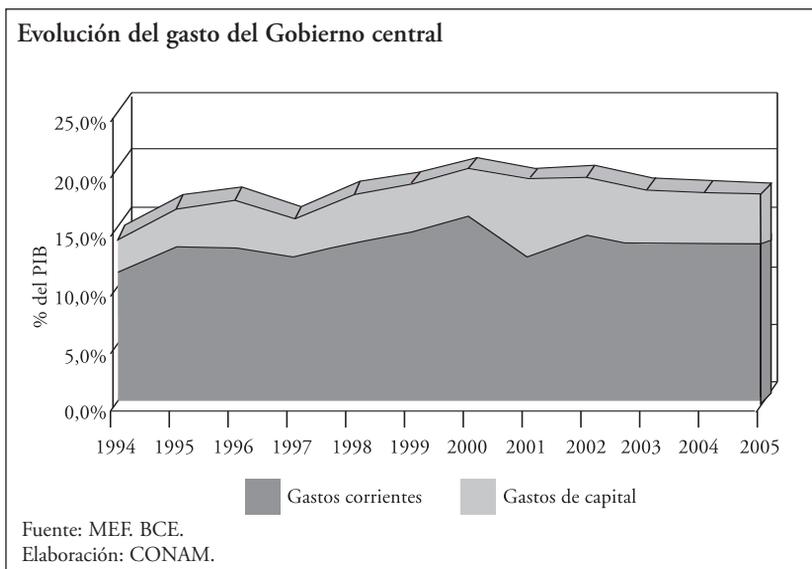
Fuente: MEF, Banco del Estado.

Elaboración: CONAM.

municipios contribuyen con el 12% del mismo.

## Gasto del Gobierno central

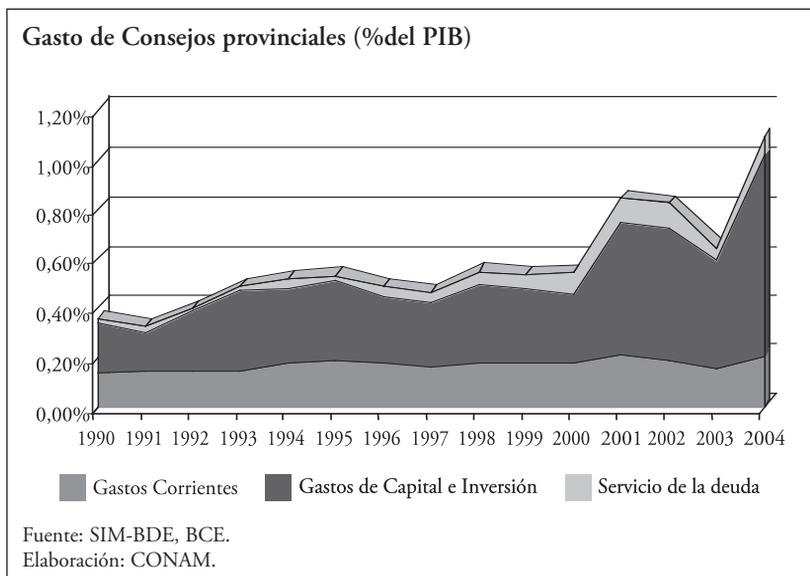
El nivel del gasto público del Gobierno central se ha venido incrementado, pasando del 14,2% del PIB en 1994 al 18,2% en el 2004. En el período comprendido entre 1994 y 2004, el 75,4% de los recursos se ha destinado a gasto corriente y apenas el 24,6% al gasto de capital, en prome-



dio.

## Gasto de consejos provinciales

El gasto de los consejos provinciales han presentado una tendencia cre-

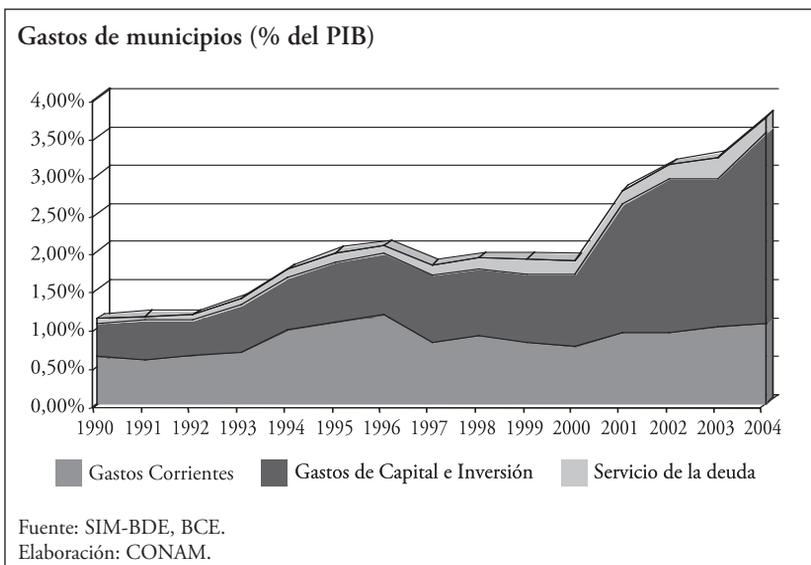


ciente, pasando del 0,36% del PIB en 1990, al 1,09% en el 2004.

Con relación a su composición, los gastos corrientes entre 1990 – 2004 representaron en promedio el 32,2% del gasto total, los gastos de capital constituyeron el 59,6% y el servicio de la deuda el 8,3%.

## Gasto de municipios

En el período 1990 a 2004, en promedio los gastos municipales fueron del 2,1% del PIB con una tendencia creciente, de los cuales los gastos corrientes representaron el 45,9% del gasto total, los gastos de capital el



47,5% y el servicio de la deuda el 6,6 %.

Al analizar los gastos corrientes se aprecia que en promedio crecieron el 15,1%, el gasto de capital el 26,3% y el servicio de la deuda el 19,8%. Dentro del gasto corriente, las remuneraciones constituyeron el principal rubro de egreso, con el 25,6% de los gastos totales, seguido por los gastos en servicios con un 8,8% y por transferencias al sector público y privado por 6,4%.

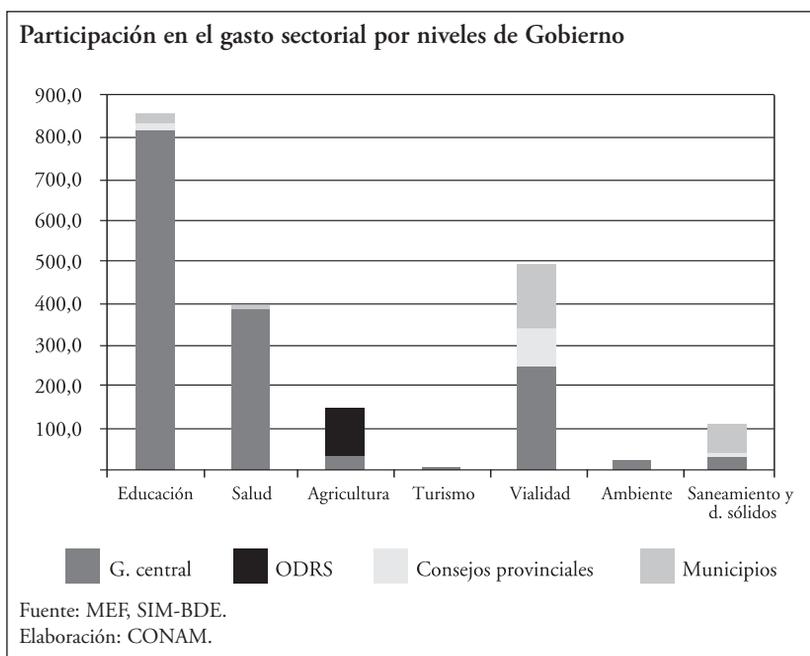
En los gastos de capital se destaca, fundamentalmente, el grupo de inversiones que alcanzaron el 42,4% del total de gastos, seguidos por la adquisición de bienes muebles con un 4,3%, esta participación porcentual se explica en la medida que la mayor parte de las transferencias por

Ley tienen establecido como destino la inversión.

### Gasto sectorial por niveles de Gobierno

Con el objetivo de contribuir con elementos para la discusión en el proceso de descentralización, se analiza el gasto en seis sectores que han emprendido acciones para viabilizar el mismo, estos son: vialidad, ambiente, saneamiento y desechos sólidos, agricultura, educación y salud.

Las fuentes de información utilizadas son el Presupuesto del Gobierno Central y las Cédulas Presupuestarias de Gastos que los Gobiernos Seccionales Autónomos reportan al Banco del Estado, tanto para el 2003



y 2004.

La educación es el sector donde mayor gasto se ejecuta, el cual alcanza el 2.8% del PIB, seguido del sector vial donde se evidencia la mayor participación seccional y en donde se alcanza el 1.6% del PIB. El tercer sector más significativo es salud con el 1.3% del PIB seguido de agricultura, saneamiento, ambiente y turismo con 0.5%, 0.4%, 0.1% y 0.02% del

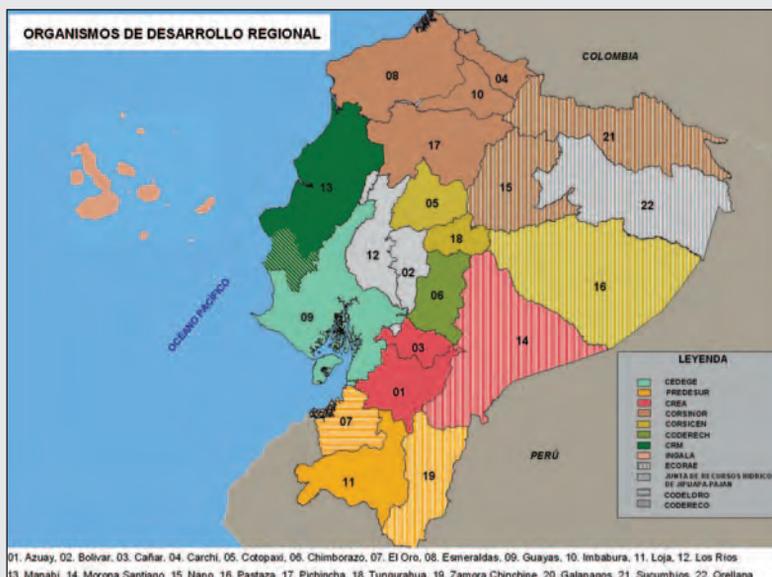
PIB, respectivamente.

En general, las cifras muestran que los municipios tienen una participación importante en vialidad, saneamiento y desechos sólidos, e incipiente en educación y atención de salud. Por otro lado, los consejos provinciales concentran su participación en vialidad. En lo que respecta a Organismos de Desarrollo Regional estos actúan en el sector de agricultura.

### Organismos de Desarrollo Regional (ODR's)

Los ODRs son entidades de carácter supra provincial dependientes de la Presidencia de la República, pero gozan de descentralización administrativa. Cada una de las 22 provincias tiene al menos un ODR realizando obras en su territorio.

En el 2003 el Gobierno Central transfirió US\$ 363,6 millones para Consejos Provinciales y ODR's, y en el 2004 este monto disminuyó a US\$ 291,1 millones. Del total de transferencias el 59,7% fue para Consejos Provinciales y 40,3% para ODR's. En el 2004, se observa una reestructuración de esta participación, transfiriendo a los Consejos Provinciales el 71,1% y a los ODR's el 28,9%.



Fuente: Línea Base ODRs - Elaboración: CONAM.

### Propuesta Descentralización Fiscal-Asignación de Gasto

Se plantea que cada gobierno subnacional (o mancomunidad subnacional) define y ejecuta autónomamente – dentro de regulaciones de niveles superiores - el gasto correspondiente a bienes territoriales de su ámbito, sin embargo para bienes sociales ejecuta el gasto nacional que le corresponde en calidad de agente.

En consecuencia, los gobiernos subnacionales irían absorbiendo a los ODR's y a las entidades actualmente desconcentradas de los ministerios.

La transferencia es obligatoria, en bloque y gradual de bienes territoriales a gobiernos subnacionales.

El Gobierno Nacional caracterizará a los gobiernos subnacionales para transferir los bienes sociales en bloque y gradualmente. El Estado garantizará a todo habitante un mismo nivel de consumo de bienes sociales.

Con el objeto de identificar las responsabilidades de gasto, se parte del análisis geográfico de la demanda y con ello se define:

\* Qué decisiones sobre gasto: Políticas (“qué y cuánto”) o sólo administrativas (ejecución de decisiones políticas centrales), serán transferidas a qué nivel (local o intermedio) y eventualmente.

\* Qué otras deben ser (re)asumidas por el nivel nacional.

En base al diagnóstico de la descentralización en el Ecuador<sup>5</sup> se debe estudiar qué nivel de gasto implican actualmente las decisiones sobre provisión que corresponderían a cada nivel subnacional, de manera general se mencionan por ejemplo:

5 CONAM. Situación actual de la descentralización. Propuestas de políticas de descentralización fiscal.

<p><b>Nivel Regional</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas de desarrollo regional.</li> <li>• Provisión de servicios básicos.</li> <li>• Manejo de recursos hídricos.</li> <li>• Vialidad de 2do nivel e infraestructura de transporte.</li> <li>• Perfeccionamiento y aplicación de normativa ambiental.</li> <li>• Apoyo a la mediana empresa (esto habría que matizar tomando en cuenta que las empresas grandes y medianas también están en ciudades como Quito, Guayaquil, Cuenca, etc.).</li> <li>• Provisión de servicios de atención de salud de segundo nivel (Hospitales) tal vez esto habría que pensar en función del número de habitantes. Ciudades como Quito, Guayaquil, Cuenca, etc.. necesitan hospitales generales y además de especialidad ( SOLCA, Baca Ortiz, etc.).</li> <li>• Provisión de servicios de salud pública.</li> </ul> <p>Nota: Todo en el ámbito regional.</p>
<p><b>Nivel Local</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas de desarrollo local.</li> <li>• Provisión de servicios básicos.             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Agua potable y alcantarillado.</li> <li>- Manejo de desechos sólidos.</li> <li>- Vialidad (vías urbanas y caminos vecinales), e infraestructura de transporte local y urbanismo.</li> </ul> </li> <li>• Aplicación de normativa ambiental.</li> <li>• Apoyo a la pequeña empresa.</li> <li>• Provisión de servicios de educación.</li> <li>• Provisión de servicios de atención de salud de primer nivel (centros de salud), tal vez hay que pensar en número de habitantes para algunos servicios sociales.</li> </ul> <p>Nota: Todo en el ámbito local/</p>

## Síntesis ingresos

Los ingresos del Gobierno general provienen de los tributos y del petróleo, en lo que respecta a los ingresos tributarios en el Ecuador el marco legal vigente (Ley de Régimen Tributario Interno, Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Régimen Municipal, Ley del Régimen Provincial) determina los impuestos para el nivel central, provincial y municipal.

Los ingresos del Gobierno general, evidencian la preponderancia del nivel central, en menor medida del nivel municipal y el casi nulo aporte del nivel intermedio. En lo referente al nivel municipal la participación proviene, en su mayor parte, de pocos municipios (Quito y Guayaquil) en los cuales se concentran las propiedades de mayor valor y las actividades económicas.

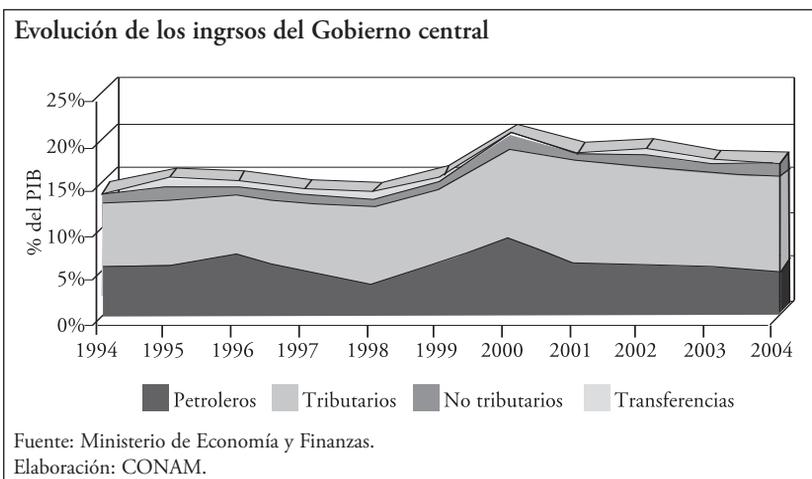
Los impuestos en el Gobierno central o nivel central son progresivos, de base móvil y cíclica, y de naturaleza redistributiva (impuesto al valor agregado, a la renta de personas y empresas, y los impuestos al comercio exterior). Dado que la mayoría de los tributos por Ley, en algún porcentaje están destinados a fines específicos, no todo lo que se recauda llega al Gobierno central.

En los gobiernos seccionales, los impuestos de los municipios tienen en su mayoría una base impositiva fija, de fácil administración, por gravar únicamente a los residentes locales y, por lo tanto, guardan el principio de corresponsabilidad fiscal. En general, no traen problemas de competencia entre jurisdicciones o con el Gobierno central y velan por la neutralidad geográfica, es decir, los tributos seccionales no interfieren en el comercio nacional o internacional.

## Ingresos del Gobierno central

Entre 1994 y el 2004, los ingresos totales del Gobierno central fueron en promedio del 16,4% del PIB. Los ingresos petroleros, en el período de análisis, representaron en promedio el 5,9% del PIB, los ingresos tributarios el 9,0% del PIB, los no tributarios el 1,1% del PIB y las transferencias el 0,4% del PIB.

En la última década, la dependencia de la economía hacia los ingresos petroleros ha mantenido su tendencia, en contraste, con los ingresos no petroleros (tributarios y no tributarios) que aumentaron su participación. Así el impuesto al valor agregado (IVA), pasó del 3,0% del PIB en 1994 al 5,7% del PIB en el 2004, esto se explica por el incremento de la tasa del 10% al 12% en 1999 y a la puesta en marcha de controles a su evasión.



La recaudación del impuesto a la renta también presentó una tendencia creciente, pasando del 1,4% del PIB en 1994 al 2,3% del PIB en el 2004. Cabe destacar, que en el período de la recaudación de este impuesto, en promedio el 1,6% del PIB entró al Gobierno central y el 0,2% del PIB se entregó al Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC) que es para los gobiernos seccionales. Por otro lado, el impuesto a los consumos especiales se mantiene en cerca del 0,6% del PIB y los ingresos arancelarios en 1,6%, en promedio.

Respecto a los ingresos petroleros, se han realizado esfuerzos para disminuir los niveles de dependencia de los mismos ya que son altamente volátiles, para lo cual se crearon dos fondos de estabilización petrolera. El primero, el Fondo de Estabilización Petrolera (FEP) creado en la Ley de

Reforma a las Finanzas Públicas<sup>6</sup> en 1999; y el segundo, el Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP) creado en la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (LOREYTF).

Ingresos del Gobierno Central (% del PIB)											
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Ingresos	14,05%	15,49%	15,15%	14,32%	13,88%	15,74%	20,39%	18,33%	18,81%	17,54%	17,10%
Petroleros	5,79%	5,94%	6,96%	5,10%	3,82%	5,96%	8,76%	6,09%	5,60%	5,74%	5,14%
Tributarios	7,06%	7,10%	6,61%	7,71%	8,59%	8,51%	10,19%	11,31%	11,31%	10,26%	10,45%
A la Renta	1,35%	1,70%	1,61%	1,70%	1,52%	0,65%	1,84%	2,30%	2,19%	2,18%	2,32%
Presupuesto	1,24%	1,57%	1,58%	1,50%	1,46%	0,55%	1,78%	2,02%	1,95%	1,91%	2,04%
FODESEC	0,12%	0,13%	0,02%	0,20%	0,06%	0,10%	0,06%	0,28%	0,24%	0,27%	0,28%
A la propiedad (vehículos)	0,07%	0,09%	0,07%	0,18%	0,06%	0,36%	0,07%	0,11%	0,20%	0,19%	0,19%
A los bienes y servicios	3,64%	3,48%	3,43%	3,92%	4,11%	3,75%	5,71%	7,03%	7,20%	6,48%	6,35%
IVA	3,03%	3,07%	2,98%	3,30%	3,57%	3,33%	5,25%	6,37%	6,29%	5,82%	5,68%
ICE	0,61%	0,41%	0,46%	0,63%	0,53%	0,42%	0,47%	0,65%	0,91%	0,66%	0,67%
Al comercio y las transacc. internacionales	1,57%	1,53%	1,20%	1,56%	2,60%	1,57%	1,47%	1,77%	1,72%	1,40%	1,50%
Arancelarios	1,53%	1,48%	1,15%	1,51%	2,55%	1,48%	1,36%	1,69%	1,70%	1,40%	1,50%
Salida del país	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,06%	0,08%	0,10%	0,09%	0,02%	0,00%	0,00%
Otros imp.	0,43%	0,30%	0,31%	0,36%	0,29%	2,18%	1,10%	0,10%	0,01%	0,00%	0,11%
No tributarios	0,76%	1,68%	1,00%	0,97%	0,76%	0,82%	1,49%	0,66%	1,39%	1,38%	1,47%
Transferencias	0,44%	0,77%	0,58%	0,53%	0,70%	0,45%	-0,04%	0,28%	0,50%	0,17%	0,03%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.  
Elaboración: CONAM.

En el año 2005 se elimina el FEIREP y se crea una cuenta especial denominada “Reactivación Productiva y Social, del Desarrollo Científico –

<sup>6</sup> Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 181, de 30 de Abril de 1999, Art. 58

Tecnológico y de la Estabilización Fiscal” (CEREP), la cual se incluye en el Presupuesto Gobierno Central, pero es autónoma e independiente de la Cuenta Corriente Única del Tesoro Nacional. Para acumular y administrar estos recursos, se creó el Fondo de Ahorro y Contingencias (FAC), como un fideicomiso mercantil cuyo fiduciario es el Banco Central del Ecuador.

### Ingresos de consejos provinciales

La Ley de Régimen Provincial establece en su Art. 90, que son ingresos de los consejos provinciales: las asignaciones y subvenciones del Estado; las tasas por servicios; las multas que imponga el Consejo o el Prefecto; las herencias, legados y donaciones; los impuestos creados o que se crearen especialmente en su favor; las rentas provenientes de sus bienes propios; y, las transferencias que hicieren en su favor otras entidades.

Los consejos provinciales tienen una base débil para la generación de ingresos tributarios, estos apenas cuentan con el uno por ciento adicional a las Alcabalas<sup>7</sup>; el uno por mil al Registro e Inscripción<sup>8</sup> de toda escritura pública por actos y contratos; y las contribuciones especiales de mejoras. Dentro de los ingresos no tributarios se encuentran las tasas emitidas mediante ordenanzas por servicios facilitados; arrendamientos de bienes institucionales y de uso público; rentas de inversión financiera; derechos por inscripción y registro; multas, intereses y varios; y otros no especificados.

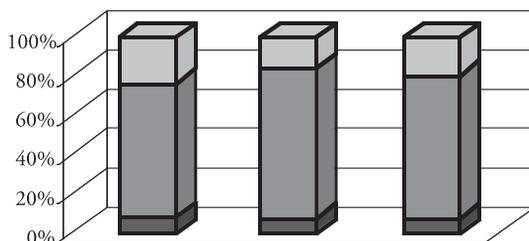
Las transferencias están conformadas por los recursos del Gobierno central que se entregan a los consejos provinciales y que se destinan principalmente al gasto de inversión. Estas son: Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC), Fondo de Desarrollo Provincial (FONDEPRO), la Ley del 15%, las Leyes especiales; y, transferencias discrecionales. Las ventas de activos corresponden a la venta de bienes muebles e inmuebles de larga duración, mientras que las fuentes de financiamiento están integradas por los desembolsos de créditos contratados y por los saldos de caja.

---

7 Decreto Legislativo del 22 de Octubre de 1952.

8 Decreto Legislativo del 31 de Diciembre de 1953. A partir del 2005.

### Consejos provinciales: composición de los ingresos

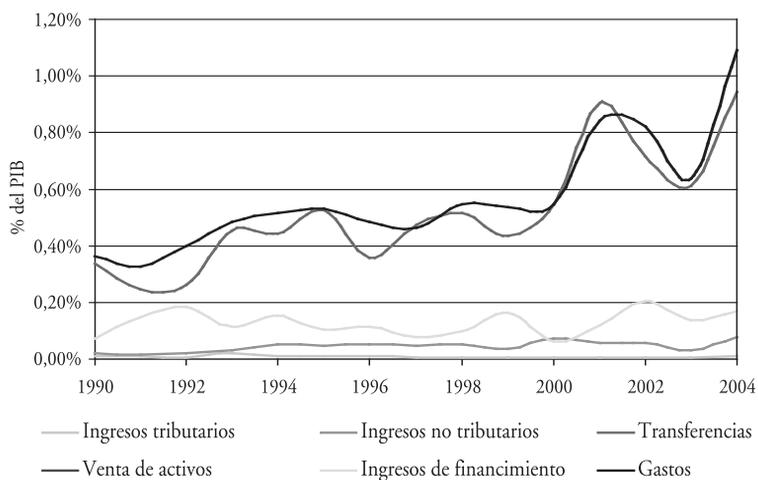


	1990-1996	1997-2004	1990-2004
Ing. de financiamiento	23,9%	15,6%	19,5%
Venta de activos	0,4%	0,2%	0,3%
Transferecias	67,9%	76,9%	72,7%
Ingresos propios	7,8%	7,4%	7,6%

Fuente: SIM – BDE, BCE.

Elaboración: CONAM.

### Evolución financiera consejos provinciales



Fuente: SIM – BDE, BCE.

Elaboración: CONAM.

Cabe destacar la estrecha relación entre las transferencias y los gastos los que siguen patrones casi iguales a lo largo del tiempo. Situación que indica que el gasto se explica principalmente por las transferencias y no está vinculado a un esfuerzo fiscal local.

### Ingresos de municipios

Los ingresos de los municipios están compuestos por los ingresos propios, las transferencias, la venta de activos y fuentes de financiamiento. Los ingresos tributarios corresponden a las leyes que han creado o crean tributos para la financiación de los servicios municipales; las leyes que facultan a las municipalidades para que puedan aplicar tributos de acuerdo con los niveles y procedimientos que en ellas se establecen; y, las ordenanzas que dicten las municipalidades en uso de la facultad conferida por la Ley<sup>9</sup>.

A partir del 2004, con las reformas a la LRM, se establece que las municipalidades mantendrán actualizados, en forma permanente, los catastros de predios urbanos y rurales; así mismo la municipalidad revisará las tarifas de los impuestos prediales dentro de una banda fijada por la ley<sup>10</sup>.

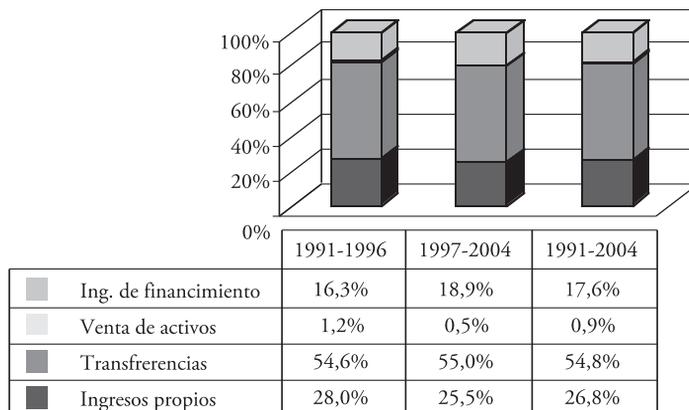
Los ingresos no tributarios están constituidos por las tasas, los arrendamientos, rentas de inversión, multas, intereses y otros no especificados. Según la LRM, las municipalidades podrán aplicar las tasas retributivas de servicios públicos que se establecen en la Ley. Podrán también aplicarse tasas sobre otros servicios públicos municipales siempre que el monto de ellas guarde relación con el costo de producción de dichos servicios. A partir de las reformas a la LRM, los consejos municipalidades pueden fijar el monto de las tasas mediante ordenanza. Las transferencias están conformadas por los recursos que desde el Presupuesto del Gobierno Central se entregan a los municipios y que se destinan principalmente hacia el gasto de inversión.

---

9 0Ley Orgánica de Régimen Municipal, Art.311

10 De cero punto veinticinco por mil hasta cinco por mil de su valor para predios urbanos y de cero punto veinticinco por mil hasta tres por mil de su valor para predios rurales.

## Municipios: Composición de los ingresos



Fuente: SIM – BDE, BCE.

Elaboración: CONAM.

## Propuesta Descentralización Fiscal –Ingresos-

Bajo regulaciones nacionales generales, cada gobierno subnacional cuenta con recursos que genera autónomamente, mas aquellos provenientes de un sistema de transferencias territoriales de libre disponibilidad, definido bajo el principio de “igual satisfacción a igual sacrificio” (se explica más adelante), y con los provenientes de endeudamiento.

El gobierno nacional provee a los gobiernos regionales y locales (o mancomunidad subnacional) los recursos necesarios condicionados para que éstos ejecuten gasto en calidad de agentes, bajo regulaciones nacionales especiales para estos casos.

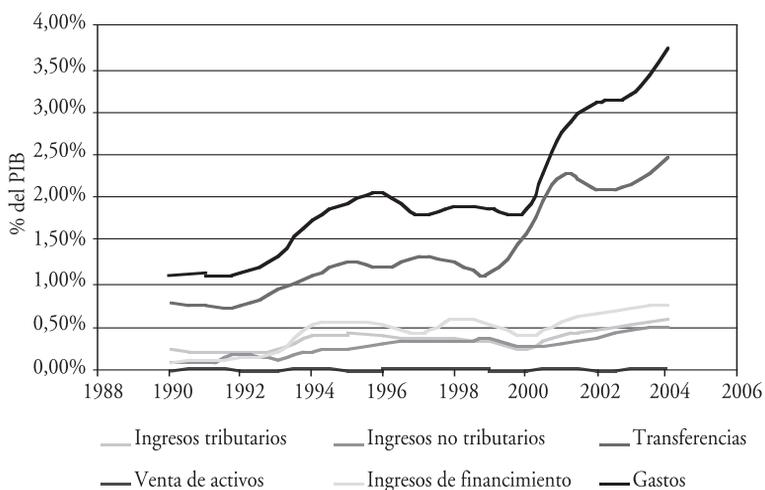
Respecto a los ingresos propios que se generan en cada nivel, se propone:

- i. Revisar en cada nivel de gobierno bases tributarias, preferiblemente impuestos directos, y no tributarias, previa evaluación del respectivo potencial y a partir de la cuantificación del gasto cuya decisión será transferida y;
- ii. (Re)asignar bases tributarias y no tributarias solamente asumidas efectivamente las correspondientes responsabilidades de gastos. En este caso se puede considerar:

## Propuestas de políticas para la descentralización fiscal

<p>Para bienes territoriales del nivel Intermedio</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Traspaso del impuesto nacional a la Propiedad de Vehículos.</li><li>• Creación de un impuesto sobre la base imponible de la propiedad inmobiliaria.</li><li>• Traspaso del Impuesto a los Consumos Especiales, revisando bases (bebidas alcohólicas, bebidas gaseosas, jarabes para las bebidas, y cigarrillos) y sujetos pasivos.</li><li>• Sobretasas temporales a la gasolina para financiar obras viales.</li><li>• Aplicar las Contribuciones Especiales de Mejoras para financiar obras de infraestructura.</li></ul> <p>Nota: No descentralizar la función de recaudación de los impuestos que van a ser transferidos.</p>
<p>Para bienes territoriales del nivel local</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Externalizar a empresas especializadas el avalúo de inmuebles o a colegios profesionales como el de arquitectos y/o ingenieros.</li><li>• Aplicar las Contribuciones Especiales de Mejoras para financiar obras de infraestructura.</li><li>• Incluir en los ingresos subnacionales las contribuciones comunitarias. En trabajo y materiales pueden ser estimadas a través de costeo de obras. Las empresas y/o el responsable de la obra informaría al respectivo gobierno subnacional para que puede incorporar éstos como ingresos del gobierno seccional.</li></ul>

### Evolución financiera municipios



Fuente: SIM – BDE, BCE.  
Elaboración: CONAM.

### Síntesis transferencias

A continuación se presenta un cuadro resumen de las leyes de transferencias, en el que se detalla el nombre de la ley, su fuente de financiamiento, sus partícipes y mecanismos de distribución.

## Propuestas de políticas para la descentralización fiscal

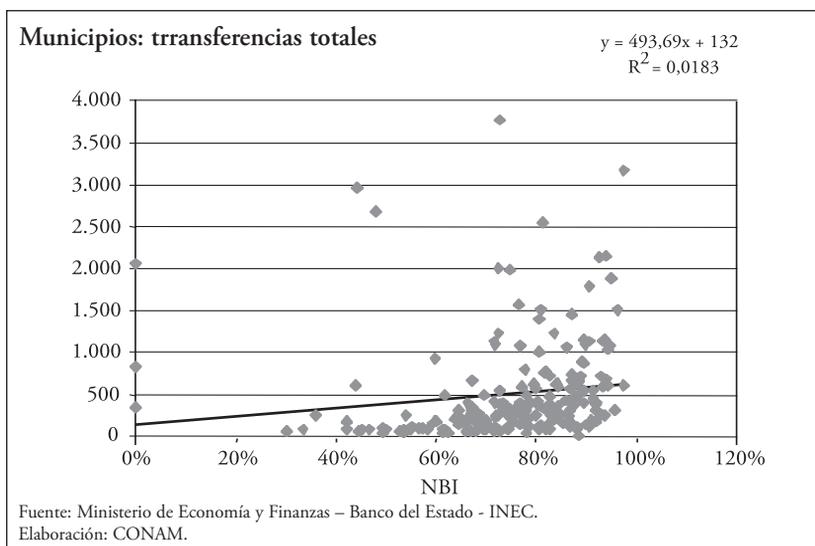
LEY	Fecha	FUENTE DE FINANCIAMIENTO		CRITERIOS DE DISTRIBUCION	COND	USO
		Monto / %	Fuente			
1	Fondo de Saneamiento del Patrimonio Cultural 23/III/87	3%	Entradas a las localidades de espectáculos públicos.		SI	Restauración, conservación y protección de los bienes históricos, artísticos y culturales de Quito y las partes de provincia
2	Fondo de Desarrollo Provincial de Bolívar 22/IX/89	7.2%	Presupuesto del Fondo de Desarrollo Provincial (FONDEP)	16% Cons. Prov. 12% Guaranda 12% Chimbo 12% Chimborazo 12% San Miguel 12% Esmeraldas 12% Loja 12% Cacha 12% Nambija	SI	Saneamiento ambiental, alcantarillado y desarrollo urbano Inversiones
3	Asignaciones para Azuay, Cacha, Morona Santiago y Tungurahua por venta de energía 22/IX/89	5%	Facturación por venta de energía a las empresas eléctricas de INCECEL originaria de central Paute.	- 60%: Partes iguales a los Municipios de Cacha y Morona. - 40%: CREA	SI	100% para infraestructura 80% ejecución obras 20% prestación y mantenimiento en la cuenca del río Paute. Saneamiento ambiental y caminos vecinales de zonas rurales y programas de forestación y reforestación.
4	FONDO: Fondo de Saneamiento ambiental, Valdez y riego de El Oro 28/VI/89	10%	Facturación por venta de energía a las empresas eléctricas de central Pasayambo y Agoyan	- 40%: partes iguales entre municipios de Tungurahua, excepto el de Ambato. - 20%: Municipio de Ambato.	SI	100% para obras de infraestructura Obras de agua potable, canalización, caminos y obras de carácter de infraestructura.
5	FONDEP: Fondo de desarrollo provincial. de 14/II/90	2% 5%	Ingresos Autoridad Portuaria Puerto Bolívar. Del 1% operaciones de crédito	20% Cons. Provincial de El Oro 60% en partes iguales entre municipios 20% Municipios en función de la población.	SI SI SI	Consorcio provincial que solo para riego, drenaje y valdez en la provincia Municipios solo para obras de ambiental y saneamiento. Corresponsable de créditos del FONDEP para saneamiento, valdez, riego y drenaje
			Ingresos congresistas natos del presupuesto General del Estado	49,75% aporte al capital del FONDEP a favor de Cons. Prov. 75% equitativo a Consejos Prov. 25% (Población) 49,75 % Consejos Provinciales e Ingats. 25% (Población) 75% equitativo 0,50%	SI	Respaldo créditos de desarrollo del FONDEP
					NO	CONCOPE

LEY	Fecha	FUENTE DE FINANCIAMIENTO		CRITERIOS DE DISTRIBUCION	COND	USO
		Monto / %	Fuente			
15	Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central	20/III/97	15%: 4.5% (C. Prov) 10.5% (Mun.)	Ingresos del Presupuesto Central con excepción de los provenientes del crédito interno y crédito externo.  30% Cons. Provinc.  2.25% NBI 0.45% Superficie 1.6% Población 70% Municipios 1.05% equitativo 4.2% poblac. Cantipob total 5.25% NBI cont. NBI total 70% Municipios equitativo	SI	Planes y proyectos de inversión para el desarrollo econ., social y cultural.  Hasta un 50% para pago créditos al SEDE  Solo en casos excepciones podrá utilizarse este fondo para transferencias de competencias.
16	Sustitutiva de la ley que crea el fondo de Vialidad Provincial de Loja Provincial	9/VI/98	100%	Impuesto del 1% a la Compra-venta vehículos usados.  Peaje vias reanahabiladas	SI	Obras vialidad, equipo caminero y fideicomiso
17	Ley de Creación de Copecuador	7/III/98	100%	30% Cons. Provincial Región Amazónica	SI	Reconstrucción zonas afectadas por el Fenómeno de El Niño
18	Donación impuesto a la renta	20/II/2002	Hasta el 25%  25%  10%  0.70%	Renta líquida anual Fondo Solidaridad y Donaciones subvenciones Participación Estado por incremento de explotaciones petroleras Explotaciones banano personas naturales y jurídicas, excepto las empresas públicas	SI	Servicios básicos de agua potable, alcantarillado, riego, vialidad y protección del medio ambiente
				65% para municipios o cons. Provinciales  35% para el "Fondo de Participación Municipal y Provincial", excepto Quito, Guayaquil, Cons. Prov. Guayas y de Pichincha: La donación a cons. Provinciales 70% en partes iguales 15% f(población) 15% f(NBI) La donación a Municipios 30% en partes iguales 30% f(población) 45% f(NBI)		

## Análisis de equidad - Equidad de las transferencias -<sup>11</sup>

La redistribución territorial de recursos que produce el sistema de transferencias es importante, y en general debería estar orientado a favorecer a los territorios menos desarrollados del país. El actual sistema de transferencias a gobiernos seccionales contempla la combinación de una serie de criterios de distribución con diferentes ponderaciones, como son: densidad poblacional (número de habitantes), pobreza (NBI), densidad territorial (Km<sup>2</sup>), entre otros.

Para analizar si el sistema de transferencias ha logrado compensar a aquellos territorios con mayores niveles de pobreza, se tomará en cuenta las transferencias per cápita y el NBI. Si consideramos las transferencias totales per cápita se observa que existe una gran dispersión entre municipios con similares NBI y el nivel de transferencias per cápita. Es decir, que municipios con el mismo nivel de pobreza, el uno recibe transferencias per cápita por hasta 6 veces más que el otro.



11 Andrés Tomaselli, La equidad de las transferencias del Gobierno Central hacia los gobiernos seccionales, página: 99

Finalmente, el esquema de transferencias no contempla mecanismos de focalización explícitos centrados en familias de ingresos bajos. Tampoco condiciona su uso para gastos en educación, salud y otras áreas sociales, esenciales para mejorar la posibilidad de que personas de bajos recursos puedan ser capaces de aumentar sus fuentes genuinas de ingresos que les permitiría salir de la pobreza.

Para determinar si las transferencias corrigen la desigualdad existente en las recaudaciones por habitante de gobiernos pobres frente a los ricos, se utilizó como metodología el análisis de Coeficientes de Gini y Curvas de Lorenz.<sup>12</sup>

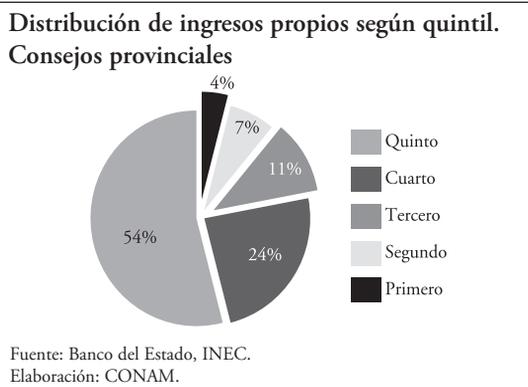
El presente estudio maneja indicadores per cápita con el fin de eliminar el sesgo poblacional que existe entre municipios y provincias de diferente tamaño. Así se intenta analizar si las transferencias gubernamentales ayudan o no a eliminar las inequidades en los ingresos por habitante de cada gobierno seccional.

### **Equidad en los consejos provinciales: 2003-2004**

En el bienio estudiado, el Coeficiente de Gini para Ingresos Propios por habitante fue de 0,50. El quintil más pobre acumuló el 3,68% de los ingresos mientras que los dos quintiles más ricos, acumularon 24,25% y 54,15% de los ingresos. Se muestra así una marcada concentración de los recursos en los dos quintiles más ricos mientras que los tres quintiles más pobres no logran generar siquiera el 22% de los recursos. En esta ocasión, el Consejo Provincial con mayor capacidad recaudadora logró generar 37 veces más recursos por habitante que el consejo peor ubicado.

---

12. A lo largo del documento se presentarán gráficos de las curvas de Lorenz. En estos gráficos la terminología D.P. se refiere a la distribución teóricamente perfecta.

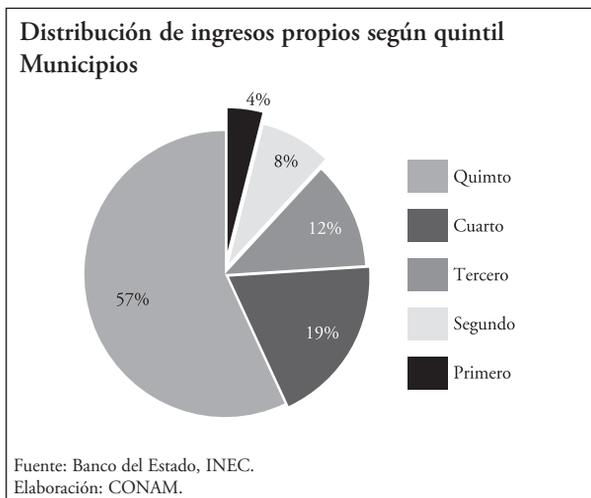


FODESEC	Ley del 15%	FONDEPRO	TODAS LAS LEYES
<p>Obtiene mejoras leves en cuanto a la equidad ubicando al coeficiente de Gini en 0,40. Logra reducir la brecha haciendo que el Consejo Provincial mejor ubicado supere esta vez en nueve veces al que menos tiene. Esa Ley duplica la participación en el ingreso del quintil más pobre, ubicándola en 7,62%. A su vez el segundo quintil más pobre se ve beneficiado con un incremento de 2,76 puntos en su participación. El tercer y cuarto quintil casi no se ven afectados al tener variaciones de 0,44 puntos y -0,6 puntos respectivamente. Mientras que el quintil más rico de la población ve reducida su participación el 6,5 puntos porcentuales.</p>	<p>Representa adelantos significativos en la distribución de los recursos, con un coeficiente de Gini de 0,25. Los incrementos en las participaciones de los tres quintiles más pobres son substanciales siendo el primero el más beneficiado, con un aumento de 8,35 puntos alcanzando el 12,03% de los ingresos. El quintil más rico sufre una fuerte reducción de su participación con una caída de 17 puntos pasando a percibir el 37.3 de los ingresos. Lo que indicaría que los criterios utilizados por la Ley del 15% sí son de carácter redistributivo y contribuyen a disminuir las brechas existentes entre provincias ricas y pobres.</p>	<p>Tiene un impacto casi nulo sobre el coeficiente de Gini al ubicarlo en 0,51. Esta Ley incrementa la participación del primer, tercer y quinto quintil en 0,18, 1,23 y 0,98 puntos respectivamente. Perjudica al segundo y cuarto quintil con una disminución de 0,59 y 1,81 respectivamente. Si bien el Gini no se afecta, se evidencia un incremento en la participación del quintil más rico lo que no colabora con la equidad.</p>	<p>Al agregar todas las transferencias se obtuvo un coeficiente de Gini 0,42, algo mejor que el de los ingresos propios. En su totalidad las transferencias incrementaron la participación de los dos quintiles más pobres y disminuyeron la participación de los tres más ricos. Los niveles de equidad alcanzados por la Ley del 15% supieron contrarrestar los efectos nocivos de transferencias discrecionales, atadas y no atadas a Leyes.</p>

Resumen de Recursos Recibidos por Quintil. 2003-2004								
Gini	0,4980		0,2486		0,3967		0,5091	
Quintil	Propios		Propios + Ley 15%		Propios + Fodesecc		Propios + Fondeprou	
	Ingreso Acumul.	Población Acumul.	Ingreso Acumul.	Población Acumul.	Ingreso Acumul.	Población Acumul.	Ingreso Acumul.	Población Acumul.
Primero	3,7%	14,0%	12,0%	42,4%	7,6%	41,3%	3,9%	23,0%
Segundo	6,6%	18,3%	13,6%	29,7%	9,3%	16,3%	6,0%	36,4%
Tercero	11,3%	38,3%	15,5%	19,3%	11,8%	13,1%	12,6%	8,7%
Cuarto	24,3%	6,5%	21,5%	6,0%	23,6%	26,9%	22,4%	27,1%
Quinto	54,2%	22,8%	37,4%	2,6%	47,6%	2,5%	55,1%	4,9%
Gini	0,7054		0,6433		0,4171			
Quintil	Propios + Otras		Propios + Discrecionales		Ingreso total			
	Ingreso Acumul.	Población Acumul.	Ingreso Acumul.	Población Acumul.	Ingreso Acumul.	Población Acumul.		
Primero	0,8%	22,8%	2,2%	43,7%	7,5%	58,6%		
Segundo	1,4%	37,3%	4,7%	9,7%	9,3%	18,8%		
Tercero	3,3%	13,2%	8,4%	13,6%	10,3%	11,1%		
Cuarto	17,6%	23,9%	15,6%	26,9%	23,5%	9,2%		
Quinto	76,9%	2,8%	69,1%	6,2%	49,5%	2,3%		
Fuente: Banco del Estado, INEC. Elaboración: CONAM.								

### Equidad en los Municipios: 2003-2004

El coeficiente de Gini muestra una importante concentración de recursos, éste se ubica en 0.52. La participación en los Ingresos Propios por parte del quintil más rico llega al 57% frente a un 4% del quintil más pobre. El Municipio con mayor capacidad recaudadora generó 212 veces más recursos por habitante que el más pobre.



FODESEC	Ley del 15%	Todas las leyes
<p>Logra mejorar equidad con respecto a los Ingresos Propios con un coeficiente de Gini de 0.44. El mayor beneficiado es el primer quintil que eleva su participación en algo más de 2 puntos, llegando a percibir el 6.10% de los ingresos. El segundo y tercer quintil también son beneficiados mientras que el cuarto quintil casi no sufre cambios, siendo el quinto quintil el único perjudicado. Con lo que se puede afirmar que el FODESEC sí maneja criterios redistributivos.</p>	<p>Mejora significativamente la equidad con respecto a los Ingresos Propios reduciendo el coeficiente de Gini a 0.21. Los tres quintiles más pobres incrementan sus participaciones en aproximadamente 8.6 puntos el primero, 7 y 5 puntos el segundo y el tercero respectivamente. El cuarto quintil tiene también un leve incremento de 2 puntos mientras que el perjudicado es únicamente el quinto quintil que pasa a abarcar el 33.99% de los ingresos.</p>	<p>Al agregar todas las transferencias puede evidenciarse que estas sí tuvieron efectos positivos sobre la equidad. Lamentablemente las grandes mejoras logradas por la Ley del 15% se ven limitadas por los efectos generados por el resto de transferencias (especialmente Otras Transferencias Legales).</p> <p>El primer quintil mejoró su participación en 5.66 puntos, el segundo en 3.98 mientras que el tercer y cuarto quintil tuvieron mejoras de 2.73 y 1.54 puntos respectivamente. Por otro lado, la participación del quinto quintil cayó en 13.92 puntos. En general las transferencias sí cumplieron con los principios de equidad al repartir mayores recursos a los quintiles más pobres y de esta manera incrementar su participación dentro de los ingresos.</p>

Gini	0,5179		0,2098		0,4351	
Quintil	Propios		Propios + Ley 15%		Propios + FODESEC	
	Ingreso Acumul.	Población Acumul.	Ingreso Acumul.	Población Acumul.	Ingreso Acumul.	Población Acumul.
Primero	4,00%	12,32%	12,60%	26,45%	6,10%	11,83%
Segundo	7,97%	9,99%	15,27%	34,02%	9,85%	12,05%
Tercero	11,97%	10,01%	17,18%	11,96%	13,92%	11,31%
Cuarto	18,50%	13,44%	20,96%	24,30%	19,13%	19,47%
Quinto	57,56%	54,24%	33,99%	3,27%	51,00%	45,33%

Gini	0,6074		0,4744		0,3275	
Quintil	Propios + otras		Propias + Discrecionales		Ingreso total	
	Ingreso Acumul.	Población Acumul.	Ingreso Acumul.	Población Acumul.	Ingreso Acumul.	Población Acumul.
Primero	2,04%	12,57%	4,41%	11,11%	9,66%	29,33%
Segundo	5,07%	15,81%	8,86%	14,64%	11,96%	30,05%
Tercero	8,80%	12,57%	13,77%	17,15%	14,70%	12,95%
Cuarto	17,00%	54,69%	19,86%	12,18%	20,04%	24,31%
Quinto	67,08%	4,36%	53,11%	44,92%	43,64%	3,36%

Fuente: Banco del Estado, INEC.

Elaboración: CONAM.

### Propuesta Descentralización Fiscal- Sistema de Transferencias-

En el sistema de transferencias planteado, el Estado garantiza a cada habitante, independientemente de su lugar de residencia, subsidios (a la oferta, a la demanda o al consumo) que le permiten acceder a niveles mínimos de bienes sociales, de tal forma que se puedan cerrar brechas horizontales y verticales.

Los recursos provienen principalmente del gobierno central pero cada gobierno subnacional aporta porcentajes de su gasto autónomo al sistema. Para una mejor comprensión se detalla a continuación el sistema de transferencias por tipo de bienes

a) Sistema de Transferencias para bienes territoriales:

A través de este sistema se financia las competencias actuales y nuevas en bienes territoriales que manejan o son asumidas por gobiernos subnacionales; son transferencias de libre disponibilidad. Para la operativización de este sistema se crea el Fondo de descentralización para bienes territoriales, constituido por: total de recursos actualmente asignados por leyes existentes del nivel correspondiente, total gasto desconcentrado de bienes territoriales para las competencias asumidas de cada nivel.

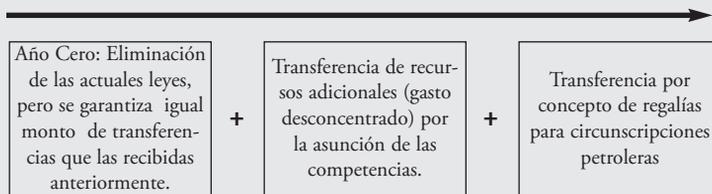
Los criterios para la asignación está basado en el principio de “**igual satisfacción a igual sacrificio**”, es decir que a un mismo nivel de esfuerzo tributario local, éste pueda proveer un mismo nivel de consumo de bienes territoriales a sus habitantes.

El esfuerzo tributario local sería medido como la proporción de los ingresos que los habitantes destinan al pago de impuestos locales (Presión tributaria). Para el cálculo se podría utilizar: tributación local (recaudación de ingresos tributarios y no tributarios), ingresos geográfico (PIB local, consumo de energía eléctrica, pobreza, estimación de potencial tributario local), Consumo de bienes territoriales = Gasto Local Total (sin financiamiento) – Gasto en bienes sociales (educación y salud).

A fin de contribuir a la estabilidad económica, vincular las transferencias territoriales con el crecimiento del PIB a largo plazo y no a los ingresos nacionales.

Con el mismo propósito, la atribución de definir los multiplicadores para determinar los montos de transferencias territoriales en función de los aportes locales debe ser exclusiva del nivel nacional.

La implementación del sistema de transferencias propuesto es gradual en un período de hasta 10 años lo cual implicaría:



b) Sistema de transferencias sociales:

El Estado establece metas de política para los bienes sociales que en rigor son políticas de estado y no solo de gobierno. Para el cumplimiento de las metas, el Estado garantiza a todo habitante una provisión mínima uniforme bajo estándares específicos, a través de subsidios o transferencias estrictamente condicionadas al uso en función de niveles de ingreso de los habitantes y de carencias. Para definir estas transferencias, se prevé:

- i. Empezar de inmediato a distribuir el gasto social desconcentrado (bienes y servicios e infraestructura) en esta dirección.
- ii. Profundizar el análisis territorial de carencias en relación con niveles de ingresos.
- iii. Estudiar costos unitarios de producción de cada tipo de bien social según localización.
- iv. Efectuar proyecciones sobre el gasto actualmente dedicado a bienes sociales en todos los niveles de gobierno y sobre los ingresos de gobiernos subnacionales.

Sobre la información anterior se elaboran estándares y alternativas de subsidios a la oferta, a la demanda y al consumo de tales servicios, a continuación se detallan algunos ejemplos a considerar:

- i. Educación: Subsidio a la oferta en igualdad de condiciones para establecimientos públicos, bajo los parámetros establecidos.
- ii. Atención primaria a Salud: Subsidio a la demanda.
- iii. Para ambos sectores combinados: subsidio al consumo (Bono de Desarrollo Humano).
- iv. Vivienda: subsidio a la vivienda
- v. Empleo: seguro de desempleo (ver viabilidad)
- vi. Protección Social: guarderías, asilo de ancianos, etc.

Paralelamente hay que analizar el establecimiento de porcentajes mínimos del ingreso de los niveles subnacionales que también deberían ser asignados a este sistema, para lo cual se plantea:

- i. % de ingresos de libre disponibilidad (ingresos propios y transferencias territoriales), ejemplo Brasil 15% para educación, y 10% de salud.
- ii. % de transferencias territoriales, ejemplo Colombia.

Para un correcto desempeño y cumplimiento de los objetivos de la propuesta es necesario contar con un sistema transversal de monitoreo y evaluación de los agentes.

### Síntesis endeudamiento subnacional

El financiamiento vía endeudamiento público para los gobiernos seccionales autónomos en el país, está dado de tres maneras, la primera es la deuda directa del Gobierno central, en la cual este nivel contrata y paga las obligaciones, pero los recursos son administrados a los gobiernos seccionales. La segunda es la deuda indirecta, en esta los gobiernos seccionales asumen y pagan sus deudas. La tercera es la deuda subrogada, en la cual las obligaciones contraídas por los gobiernos seccionales son pagadas por el Gobierno central.

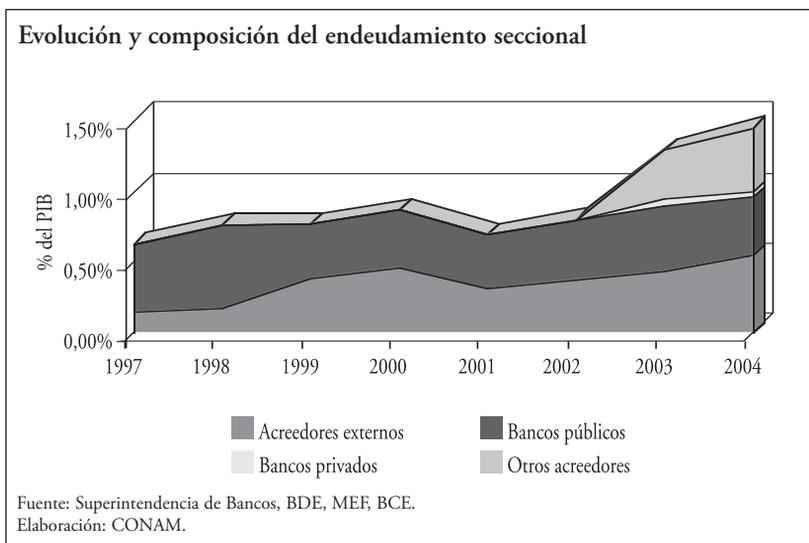
En el país hasta antes del año 2002, que se expide la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (LOREYTF) que regula el endeudamiento subnacional, el seguimiento al endeudamiento de los gobiernos seccionales era mínimo, solo las entidades encargadas de la administración de la deuda pública disponían de información (Banco Central, Banco del Estado y Ministerio de Economía y Finanzas).

La LOREYTF establece límites al endeudamiento para gobiernos seccionales mediante el *indicador de stock* que es la relación porcentual calculada en cada año entre los pasivos totales y los ingresos totales anuales, la cual no debe ser superior al 100% ; y, el *indicador del servicio* que es la relación servicio anual de la deuda a ingresos totales que debe ser inferior al 40%. El servicio de la deuda incluye las respectivas amortizaciones, intereses y deuda flotante.

En el endeudamiento público de los gobiernos seccionales se considera: el endeudamiento externo, básicamente con organismos multilaterales de crédito; el endeudamiento interno, tanto con la banca pública, principalmente el Banco del Estado, como con la banca privada; y los pasivos de corto plazo o deuda flotante.

Para el análisis se ha considerado la información del Banco del Estado y del Ministerio de Economía y Finanzas, sobre endeudamiento subnacional disponible desde el año 1997 hasta el año 2004.

En general, la relación saldo de la deuda seccional con respecto al PIB presenta una tendencia creciente pasando del 0,63% en 1997 al 1,4% en el 2004, en la cual la participación de los acreedores externos ha incrementado, el endeudamiento con la banca pública se ha mantenido en alrededor del 0,45% del PIB; y la deuda flotante aparece recién a partir del 2003, debido a que es a partir de ese año que el Ministerio de Economía y Finanzas realiza un registro efectivo del endeudamiento con otros acreedores que se refleja en la deuda flotante y la deuda con bancos privados locales.



El Gobierno central ha subrogado las deudas contraídas, entre otras entidades a municipios y empresas seccionales (municipales y provinciales). A los municipios que se ha subrogado son Guayaquil y Quito; en tanto que entre las empresas seccionales, que en su mayoría son de agua potable, están las de Quito, Guayaquil, Santo Domingo y Cuenca.

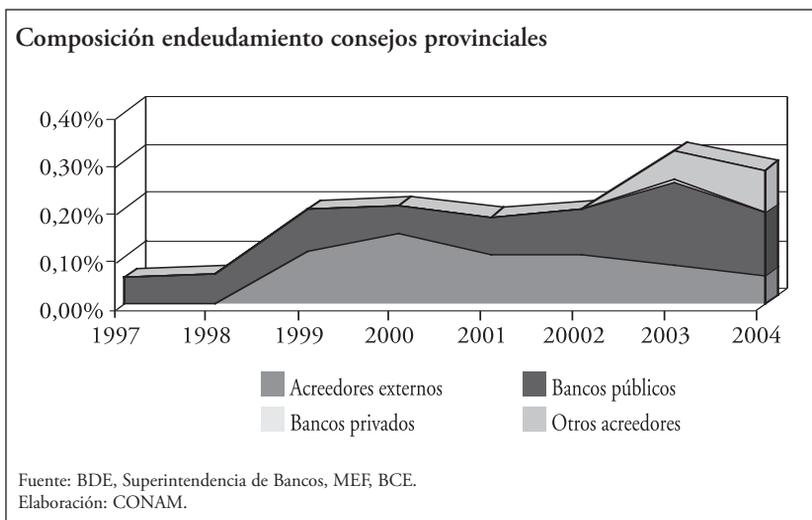
Los mayores montos asumidos son de las empresas seccionales, en 1998 el servicio subrogado alcanzó \$20 millones de dólares, que significa el 0,09% del PIB.

Respecto a los créditos contratados, entre 1997 y 2004, por el Gobierno central a favor de los gobiernos seccionales, los beneficiarios del endeudamiento directo han sido el Consejo Provincial de Pichincha, Municipio de Quito, Municipio de Guayaquil, Municipio de Loja, Municipio de Lago Agrio (Provincia de Sucumbíos).

Si bien durante el período de análisis, la relación Deuda Seccional/PIB fue del 1,5% del PIB, al adicionarse la deuda contratada por el Gobierno Central, que para el mismo período fue de 1,74% del PIB, se llega al 3,24% del PIB de endeudamiento subnacional.

### Endeudamiento en consejos provinciales

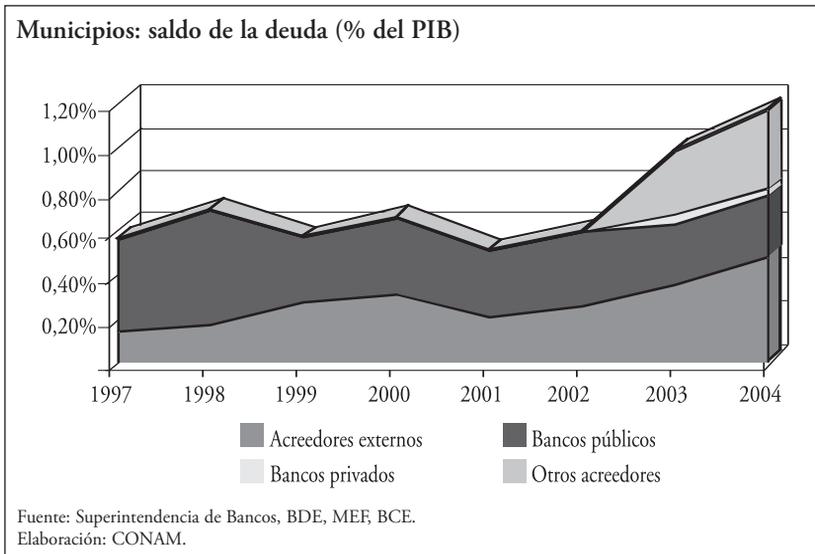
El saldo de la deuda de los consejos provinciales ha pasado del 0,05% del PIB en 1997 al 0,22% en el 2004. En este último año, la deuda con la banca pública representó el 0,07% del PIB, seguido por otros acreedores (deuda flotante) con 0,09% y con acreedores externos el 0,06%.



Hasta 1998, la deuda de los consejos provinciales estaba concentrada exclusivamente en la banca pública, en tanto que en el 2004, sí bien el endeudamiento con la banca pública sigue siendo representativo (33,6%), la deuda flotante significó el 39,9%, el endeudamiento con acreedores externos el 26,4% y la deuda con la banca privada el 0,1%. Cabe mencionar, que el endeudamiento externo ha sido utilizado sólo por los consejos provinciales de Pichincha y Manabí.

Finalmente, con respecto a los límites de endeudamiento de stock y servicio establecidos en la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilidad y Transparencia Fiscal<sup>13</sup>, en el 2004 la totalidad de los consejos provinciales estaban dentro de los mismos, únicamente el Consejo Provincial de Esmeraldas estuvo cerca de sobrepasar el límite fijado para el servicio de deuda.

### Endeudamiento en municipios



13 LOREYTF, Art. 7

El saldo de la deuda de los municipios ha pasado del 0,58% del PIB en 1997 al 1,18% del PIB en el 2004. En este último año, la deuda con acreedores externos representó el 0,49% del PIB, seguido por otros acreedores (deuda flotante) con 0,37%, con la banca pública el 0,28% y con la banca privada el 0,03%.

En cuanto a la composición de la deuda, en 1997 ésta estaba concentrada en su mayoría en la banca pública (73,7%) y con acreedores externos (26,3%); en tanto que en el 2004, los acreedores externos representaban el 41,9%, seguidos por la deuda flotante con el 31,4%, por la banca pública con el 24,0% y con la banca privada con el 2,7%.

**Propuesta descentralización fiscal -sistema de financiamiento:  
endeudamiento**

Para mantener un correcto equilibrio en las finanzas públicas del país, en el tema de endeudamiento se plantea:

- a) Revisar y perfeccionar el sistema normativo y de control del endeudamiento subnacional en función de las nuevas responsabilidades sobre gasto e ingreso que asumirían los gobiernos subnacionales y para reducir el endeudamiento con proveedores.
- b) Para la determinación de la capacidad de pago incorporar:
  - i. Superávit primario
  - ii. Unificar metodologías de calificación de riesgo crediticio
  - iii. Estandarizar metodologías
- c) Eliminar la restricción de que solo pueden endeudarse para servicios básicos.
- d) Poner sanciones efectivas en caso de sobreendeudamiento
- e) Establecer mecanismos automáticos de compensación de adeudos entre proveedores públicos y gobiernos subnacionales

# Política, descentralización y autonomías en el Ecuador (1990-2007). Incentivos, debates y agendas pendientes

Edison Hurtado Arroba

A partir de la década de los años 80 y a lo largo de los años 90, y en gran medida bajo inspiración de las políticas de ajuste neoliberal, varios países latinoamericanos emprendieron procesos de reforma -achicamiento- del estado. En Ecuador, sin embargo, el debate sobre la descentralización se instaló con cierta demora recién en la segunda mitad de los años noventa<sup>1</sup>. Pero es aún más notorio, y quizás más importante, el hecho de que el o los incentivos que indiquen por qué se instala el proceso no fueron claros, a diferencia de lo que sucedía en la región<sup>2</sup>. ¿Por qué, al fin y al cabo, tiene lugar en Ecuador una demanda por la descentralización en esos años? Más aún, ¿qué ha pasado luego de su instalación en las agendas públicas locales? ¿Y cómo entender sus (pocos) avances y (entrampadas) limitaciones?

Estas preguntas provienen de una particular perspectiva analítica interesada en entender las condiciones en las que se producen los cambios políticos e institucionales (Scokpol 1989; Ramírez 2000)<sup>3</sup>. En este ensa-

1 La “Ley especial de descentralización del Estado y participación social” se publicó en el registro oficial el 8 de octubre de 1997.

2 En Bolivia, Colombia, Venezuela, México, Argentina, por ejemplo, los referentes de cómo, por qué y hacia dónde apuntalar una estrategia de descentralización estaban relativamente claros. Un punto común, por ejemplo, era el de las elecciones a nivel subnacional; algo que en Ecuador ha sucedido desde hace mucho tiempo, con alcaldes y prefectos electos (Cfr. Montecinos 2005).

3 “Our central point is a simple one: decentralization results from the incentives available to politicians at different levels of government and bargaining among them” (Haggard, *et al.*, 1999).

yo pretendo lanzar algunas ideas que abonen el terreno para entender por qué y cómo se instala este tema en el sistema político ecuatoriano, que espero den luces sobre por qué este proceso ha avanzado tan poco en ya casi dos décadas desde que se hicieron los primeros avances.

Siguiendo a Oszlak (2000), una primera fuente de incentivos para promover procesos de reforma estatal en Latinoamérica, y particularmente en el Ecuador, se originó en “las necesidades de inserción exitosa dentro de un nuevo orden capitalista globalizado”. De hecho, en el Ecuador el tema se posiciona fuertemente sólo a partir del impulso que le dan la banca multilateral y las agencias de cooperación internacional (Fernández 2003)<sup>4</sup>. En palabras de Jorge León (1998), hasta los años noventa:

“el tema de la descentralización misma, en la opinión pública y en las preocupaciones de las autoridades locales, ha sido secundaria en el caso del Ecuador, en contraste con lo acontecido en otros países de la región. El Banco Mundial ha vendido más la idea que cualquier otra entidad nacional. No ha sido una preocupación endógena. La descentralización en Ecuador no ha tenido actores a su favor, es decir no ha tenido promotores y articuladores sociales...” (León 1998:4).

Sin embargo, en el Ecuador, efectivamente, sí hubo propuestas y plataformas previas a favor de la descentralización. Se puede hablar de ellas en términos de condiciones para, o de incentivos latentes. Designo como tales a distintas disposiciones legales y predisposiciones políticas ya existentes: desde la Constitución Política (CP) de 1979 que establece un régimen seccional autónomo, con autoridades electas (no delegadas), hasta la ley de Desarrollo Seccional de 1990 (que crea el Fondo de Desarrollo Seccional, FODESEC), la ley del Distrito Metropolitano de Quito de 1990, la ley

---

4 En una línea argumental similar, Andrés Pérez sostiene que “la política, como expresión del conflicto social que se organiza dentro del Estado y que se orienta hacia el control de su aparato institucional; y las políticas públicas, como manifestaciones y resultados de ese conflicto, no deben ser estudiadas como procesos determinados por factores que operan (sólo) dentro de los límites territoriales y legales del Estado-nación. Más bien, la política y las políticas públicas deben ser analizadas como componentes y dimensiones de una red global de relaciones de poder e intereses, que condicionan la lógica y racionalidad que definen las relaciones entre el Estado y la sociedad alrededor del mundo” (Pérez 1998).

de Modernización del Estado de 1993, e incluso las leyes de Régimen Provincial de 1969 y Municipal de 1971 y sus posteriores reformas.

Estas condiciones abonan en dos escenarios políticos y sociales que se fueron acumulando en los años noventa, y que son a su vez detonantes de posiciones favorables al tema: por un lado, la siempre recurrente “cuestión regional” en el país que estalla, nuevamente, en marzo de 1999, y por otro, los innovadores gobiernos locales que fueron copando los espacios cantonales (Guamote, Cotacachi, Suscal, Guayaquil, Tena, Loja, Quito, etc.)<sup>5</sup>. En el primer caso, “cuestión regional”, estamos frente a uno de los *clivajes* o fracturas en torno a los cuales se estructuran la política y las relaciones de poder en Ecuador (Maiguashca 1999). En el segundo caso, estamos frente a un escenario de resurgimiento de lo local, ya sea desde los márgenes (municipios pequeños) o desde las articulaciones tipo enclave global-local (el caso referencial es Guayaquil y su zona de influencia).

De todas formas, debe quedar claro que pese a todos estos contextos favorables, el *boom* político y discursivo de la descentralización tuvo lugar solo a finales de los años 90 y, en especial, a partir de la crisis bancaria de marzo de 1999, cuando se desata una pugna regional que pone en escena no solo las falencias y los impresentables rostros del centralismo estatal o, inclusive, del bicentralismo Quito-Guayaquil, sino los gonces entre intereses corporativos y regionales.

Teniendo en mente este problema de los incentivos y las condiciones para avanzar un proceso de descentralización, en este ensayo quisiera analizar algunas aristas de la relación entre política y descentralización en los últimos 16 años. Así, quisiera ver cómo las dinámicas políticas imperantes en el país dan forma a las agendas, debates y propuestas de descentralización. En una primera parte, el texto ubica lo que llamo el tinglado político que opera como contexto sobre -y condiciona a- la descentralización. En una segunda parte, identifiqué y analizo tres momentos por los

---

5 No todos los casos responden a las mismas dinámicas. Por un lado están los gobiernos locales pequeños que lanzan en los años noventa una agenda proactiva que incluye, principalmente, dispositivos de participación ciudadana y planificación local. Los casos paradigmáticos son los articulados en torno a la Coordinadora de gobiernos locales alternativos de Pachakutik, y entre ellos, los casos más renombrados son los de Cotacachi y Guamote. Por otro lado están los municipios de Guayaquil y Quito que, por sus dimensiones y capacidad instalada, plantean innovaciones en la gestión.

cuales ha transitado la descentralización en el Ecuador. En una última sección retomo algunos temas pendientes de la relación entre descentralización y política en el país.

### **Apuntes para entender el tinglado político: 1990-2006**

Los años noventa trajeron consigo la expectativa por la consolidación democrática. Tanto desde las perspectivas teóricas como desde las expectativas sociales que se habían construido a finales de los años 70 e inicios de los años 80, todo indicaba que ya era hora de dar el paso de la transición a la consolidación de la democracia en Ecuador. No tardaron en llegar, sin embargo, las advertencias de que, más bien, estábamos asistiendo a lo que se llamó la “des-consolidación” de la democracia, una suerte de caminar de regreso sobre los propios pasos (O'Donnell 1996).

Por un lado, la gestión de la democracia (ligada a la aplicación de las políticas de ajuste, léase, a la gestión de la crisis de la deuda) no había cumplido su objetivo más caro, el de la reducción de la pobreza, ni aquel con el cual se la promocionó, el fin del populismo. Por otro lado, la democracia tampoco había logrado zanjar dos de los *clivajes* o fracturas que históricamente han caracterizado a la sociedad ecuatoriana como estructuralmente heterogénea: la cuestión étnica y la cuestión regional.

La década de los años noventa se inauguró precisamente con un levantamiento indígena de inesperadas proporciones (lo que introducía al plató político ecuatoriano al actor protagónico de la década siguiente, el movimiento indígena), que expresaba el carácter no-incluyente de la democracia ecuatoriana: hasta entonces se había construido todo un andamiaje político que pasaba por alto el tema de la diversidad étnica, tan caro a la hora de pensar los modos de dominación política en Ecuador. Asimismo, finalizada la década, luego de la crisis financiera de marzo de 1999, (re)apareció el otro clivaje político que se había mantenido latente a lo largo del periodo posttransición, la cuestión regional, pero que desde el inicio de la República ha parte constitutiva de la nación (Maignashca 1999).

*1990-1996: del ajuste a las instituciones*

Los años noventa también llegaron cargados de expectativas por constatar los resultados de una década de aplicación de las políticas de ajuste. Luego de la crisis de la deuda a inicios de los años 80, los gobiernos de Hurtado, Febres-Cordero y Borja, cada uno con sus bemoles, habían aplicado reformas orientadas a reducir el papel del Estado en la economía, a controlar el gasto fiscal y la inflación, y a abrir y desregular la economía nacional de cara a la globalización neoliberal, con pobres resultados.

La agenda del ajuste, sin embargo, continuó una década más, y se avanzó con especial énfasis en el gobierno de Sixto Durán-Alberto Dahik (1992-1996). Ésta avanzó fuertemente hasta la Asamblea de 1997-1998, en la que se incluyeron, al fin, muchas de las reformas que las elites pro-neoliberales locales -y los organismos multilaterales- buscaban.

Lo que me parece importante señalar es que, a partir de ese gobierno, y por consecuencia de lo que se ha llamado el Post-Consenso de Washington, se comenzaron a plantear aquellas reformas de “segunda generación”, una suerte de reconocimiento de que esa primera etapa del ajuste estructural (que impulsaba la lógica de mercado por sobre la del estado en el ordenamiento social, con énfasis en las privatizaciones) debía ser acompañada de instituciones políticas más o menos estables y de un “rostro humano” (Fernández 2003, Paramio 1999, Burky y Perry 1999). Es en este contexto de pos-primer ajuste, que aparece con fuerza el tema de la reforma del Estado, y con él, los temas desconcentración y descentralización<sup>6</sup>.

La segunda mitad de la década trajo consigo, entonces, la impronta de una nueva agenda pendiente. Ahora, “el estado regresa a primer plano” se decía, en una evocación muy específica de lo que a nivel de la teoría económica (Cfr. North 1995) y la teoría política (Cfr. March y Olsen 1997) se conoce como el neoinstitucionalismo y a nivel de la administración pública como *New Public Management* o *Nueva Gerencia Pública* (Cfr. Osborne y Gaebler 1992).

---

6 En esos años, tanto el BM como el FMI llegaron a reconocer que los mercados dejados a su suerte pueden ser excluyentes y que, por tanto, era necesario darle un lugar al Estado y a las instituciones públicas (Cfr. Stiglitz 2002).

*1997-2007: inestabilidad política*

En la segunda mitad de los años noventa se produce la elección de Abdalá Bucaram (agosto 1996-febrero 1997), lo que resulta ser el último escalón de una serie estable de sucesiones presidenciales ocurridas a lo largo del periodo democrático inaugurado en 1979. Su derrocamiento en 1997 marca el inicio de una década de inestabilidad respecto a la primera magistratura del Estado. Éste dio paso a confusas interpretaciones de las reglas de sucesión, lo cual derivó en una fugaz posesión de Rosalía Arteaga, y en la definitiva transición hacia un gobierno interino (F. Alarcón) definida por el Congreso.

Alarcón convocó a una Asamblea Constitucional. En ella encontraron eco un conjunto de temas pendientes en las agendas del país, principalmente de dos tipos: por un lado, a pesar de dos largas décadas de aplicación paulatina de medidas ortodoxas, aún había quedado a medias un proceso de reformas estructurales de corte neoliberal (apertura a capitales privados, desregulación, flexibilización, reforma del Estado, etc.), orientadas a apuntalar una (un tipo de) articulación de la economía ecuatoriana en los mercados globales<sup>7</sup>; por otro lado, las demandas sociales lideradas por la CONAIE (que no eran sólo de corte étnico; “nada sólo para los indios” era la fórmula de lucha) presionaban al sistema político por un mayor carácter inclusivo, tanto en términos de redistribución como de reconocimiento (Cfr. Nancy Fraser 1997)<sup>8</sup>.

Las sucesivas elecciones de Mahuad y Gutiérrez, y sus respectivos derrocamientos, marcan a su vez el eterno retorno, el camino en espiral, que ha caracterizado a la última década. Un análisis comparado exhaustivo de los tres derrocamientos aún está pendiente<sup>9</sup>, pero todo el conjunto

---

7 Bien advierte Barrera (2006) que una articulación nacional-global beneficia sólo a ciertos sectores, grupos o regiones. Su preocupación encuentra asidero en las diferenciadas dinámicas socio-económicas y políticas de los territorios y las economías locales-regionales. Piénsese, por ejemplo, en los sectores que ganan y que pierden con la firma de un Tratado de Libre Comercio, como una clara muestra de que toda agenda aperturista encarna en actores interesados.

8 La “nueva” Constitución Política, resultado de esa Asamblea, tiene un carácter ambivalente: resulta progresista en temas de reconocimientos de derechos de segunda y tercera generación y, a la vez, da paso a una arremetida neoliberal en la ecuación Estado–mercado.

9 El análisis debe ser matizado ya que ni los contextos ni los protagonistas fueron los mismos.

de variaciones y combinaciones de los tres eventos es lo que permite, a primera vista, hablar de una manifiesta inestabilidad política, y de situaciones un tanto caóticas a lo largo de la década.

### *Lo que no es inestable*

Pero también la inestabilidad hizo que los actores visibilicen descarnadamente sus lógicas, sus agendas. Es una situación, como dice Pachano (2005), en que la inestabilidad se vuelve estable; y en ese estado, se produce una suerte de repliegue a los instintos básicos, a los intereses inmediatos. Y no quedan dudas: el país se debate en una vorágine de intereses cruzados, predatorios (Montúfar 2001), y de contextos poco proclives a la formación de agendas compartidas (Hurtado 2006). Aunque podría resultar paradójico, dada esta evidente inestabilidad política (tres derrocamientos), la última década deja más certezas que dudas. Certezas respecto a cómo las formas y los contenidos de las reformas políticas implementadas<sup>10</sup> no logran racionalizar las dinámicas internas del sistema (problema de la adecuación y eficiencia de los poderes institucionales), descentralización incluida, ni democratizar la política (problema de la calidad de la representación). Certezas respecto a cómo los actores (gobierno central, gobiernos seccionales, partidos, gremios, grupos de interés, organizaciones de la sociedad civil) han sabido tirar agendas particularistas y fragmentarias (regionalistas), corporativistas y cortoplacistas; y en muchos casos, conspirativas. Certezas respecto a la fragilidad del Estado de derecho, al papel tutelar de las fuerzas armadas.

Detrás de la inestabilidad se pueden encontrar coordenadas más o menos estables, que dan sentido y continuidad. Si nos fijamos en aquellos factores del sistema político que han sido determinantes en su propia fragmentación e inestabilidad, podríamos retomar los tres ejes que plantea Pachano (2005): a) la diversidad regional [y étnica] del país, “generadora de fuertes identidades [e intereses] que buscan expresarse políticamente” (agregados míos), b) el propio diseño institucional y los continuos

---

10 Un análisis exhaustivo y detallado en Pachano (2005) y en Freidenberg (2003:215-254).

cambios “que no expresan la búsqueda de mejores condiciones para los procesos políticos, sino la adecuación a los intereses específicos de cada uno de los grupos enfrentados”, y c) las prácticas de los actores.

En lo que respecta a la descentralización, cada uno de estos ejes toma importancia en su momento. El conflicto regional, por ejemplo, marcó la agenda política que derivó en las actuales propuestas por la autonomía: luego de la crisis bancaria de 1999 se levantaron voces reclamando no sólo una gestión descentralizada, sino la autonomía política de ciertos gobiernos locales. Los debates sobre la autonomía promovidos principalmente por las elites guayaquileñas (y manabitas, en menor medida) son una muestra de la principal fractura regional del país.

En segundo lugar, así como ha pasado con otros intentos de reforma política (ley de partidos, por ejemplo)<sup>11</sup>, los objetivos buscados con los cambios legales y hasta constitucionales en materia de descentralización no se han concretado como efectivamente se los planificó. Se trata de una suerte de consecuencias inesperadas, en la medida en que las normativas que propugnan la descentralización (ley de 1997, ley del 15% y CP de 1998) no han logrado concretizarse en un cambio efectivo en las relaciones intergubernamentales (gobierno central-gobiernos seccionales) ni en las relaciones entre Estado y sociedad.

Por otro lado, dado que la descentralización es un proceso que demanda interdependencias entre instituciones subnacionales de un Estado y entre varias voluntades políticas, las formas en que los actores procesen estas relaciones es clave a la hora de pensar en su viabilidad. Volveré sobre este tema más adelante.

### *Pugna, partidos y representación*

Para concluir esta sección quisiera dejar planteadas tres ideas generales que forman parte del tinglado político institucional de la última década y media:

---

11 Extensa es la literatura en la que se demuestra que varios intentos de reforma política se hacen y deshacen al vaivén de los intereses inmediatos de los actores. Es lo que Pachano (2005) llama el tejido de Penélope.

- Escenario de pugna de poderes: un presidencialismo perverso que mientras en el papel supone una concentración de poder en el ejecutivo (por ejemplo, la censura de un ministro por el legislativo no supone su destitución), al mismo tiempo lo deja huérfano en el Congreso, a merced de las mayorías móviles que allí se formen. La elección simultánea en primera vuelta de Presidente y Congreso crea una doble legitimidad política, lo cual podría reducirse a un problema conceptual en torno al presidencialismo si no fuera porque el efecto principal de esto es la formación de un Ejecutivo sin mayoría y hasta sin bloque en el Congreso (de ahí surge el papel de *veto players*, de agentes de bloqueo, que tienen los diputados)<sup>12</sup>.
- Multipartidismo fragmentado: un sistema de partidos tan disperso, regionalizado y hasta provincializado (Freidenberg y Alcántara 2001), que se suma a un carácter territorializado de la representación, dada la eliminación de la diputación nacional en 1998. No resulta apresurado sostener que es en base a esta característica del sistema político nacional que, a lo largo de los últimos 16 años, lo local se ha vuelto un espacio de disputa política más apetecible que el poder político a nivel nacional. De ahí se entiende el repliegue a lo local de los otrora grandes partidos nacionales: PSC e ID (y también el PRE y la Democracia Popular). El caso que mejor ejemplifica esto es la concentración de las actividades del PSC en su bastión electoral, Guayaquil. La fragmentación de la representación muestra así rostros locales de los partidos, y les quita proyección nacional. Lo local se dinamiza; lo nacional se estanca. El actual repunte de partidos con presencia nacional, como el Partido Sociedad Patriótica (PSP) y el Partido Renovador Institucional de Acción Nacional (PRIAN) que obtuvieron votaciones significativas en las elecciones de 2006, no supera de ninguna manera el carácter fragmentado del sistema de partidos en el país.

---

12 Piénsese en el colorido ramo de pactos a los que acudió el gobierno de Lucio Gutiérrez: llegó al poder e inició con Pachakutik (izquierda), a cambio de estabilidad pactó con el Partido Social Cristiano (derecha), en el fragor político acudió al PRE, al PRIAN y hasta al MPD. Sólo le faltó pactar con la Izquierda Democrática.

- Sistema electoral y sistema de partidos que fragmentan aún más la representación: si desde el retorno a la democracia se había planteado canalizar la representación a través de los partidos (monopolio partidista), y se había propuesto crear por consiguiente un sistema de partidos relativamente moderado en número, todo ha jugado en contra de este supuesto. No sólo los partidos no han logrado calar como mediadores nacionales (son partidos regionales, provinciales, y juegan a defender sus bastiones electorales, o a defender agendas corporativas, no a canalizar una agregación nacional de demandas), ni las reformas han sido congruentes con el objetivo planteado. A ello se deben las disputas en torno al establecimiento y reglamentación (y escaso cumplimiento) de un umbral mínimo de registro de partidos, la recurrente propuesta de re-distritalización (número de escaños según escala de población), la apertura del sistema a la participación de independientes, las reformas a los métodos de distribución de escaños, las modificaciones al calendario electoral, al tipo de lista, etc. Actualmente, y desde la Constitución de 1998, el objetivo de canalizar la representación a través de los partidos se ha vuelto a todo lo contrario: la *partidocracia* aparece que como “el” mal a ser corregido. Un dato reciente que ejemplifica estas tendencias es la acelerada progresión de movimientos políticos independientes que actúan en lo local, a costa de no crearse plataformas de representación política nacional (Lacuisse 2007). Los actores que quieren participar en política tratan de hacerlo a nivel local. Esa parece ser la tendencia.

### Los caminos de la descentralización: breve recuento

Distingo tres momentos en estos últimos 16 años. El primero tiene un inicio difuso, pero un cierre claro: la Asamblea de 1998. Un segundo momento, de estallido y posicionamiento público del tema, se activa luego de la crisis bancaria de 1999. Es una etapa de enorme profusión de los discursos sobre descentralización que se amplía, a causa de una reactivación de la siempre latente cuestión regional, a las demandas por autonomía (sobre todo de Guayas y Manabí). Una tercera y última etapa se

abre en 2000, justamente luego del shock provocado por la dolarización y por el derrocamiento de J. Mahuad. En esta etapa la descentralización y las autonomías dejan de ser los temas predominantes en los debates públicos. Es un momento largo en el que el tema se pone a prueba, con muy bajos rendimientos: dados unos mecanismos básicos para la descentralización (Constitución y Ley, junto a posicionamiento público del debate y a la identificación de actores interesados), ésta avanza de forma desprolija, descoordinada, desequilibrada (IAD 2005, CONAM 2004).

A partir de allí se derivaría la que parece ser una posible cuarta etapa, actual, que se inauguraría en enero de 2006 cuando los alcaldes y prefectos retoman el tema para tratar de colocarlo en la escena. Esta, aparentemente, nueva etapa toma fuerza a raíz de la constatación de que el esquema descentralizador tiene más límites que posibilidades de concretizarse, y desemboca en octubre de 2006 en la presentación ante el Congreso Nacional de un proyecto de “Ley Orgánica del Sistema Autonomico”, una suerte de apuesta por implementar un modelo, aún más flexible, de autonomías (Cfr. Barrera 2006). No obstante, aún no podemos decir que se haya instaurado un nuevo ciclo de debate y definiciones sobre la descentralización. Todo indica que las agendas políticas de coyuntura (a inicios de 2007) son otras.

### *Todos los caminos conducen a la Asamblea (1998)*

En el primer lustro de los años noventa, la descentralización toma cuerpo a través de la Ley de desarrollo seccional que crea al FODESEC en 1990, una asignación del 10% de los ingresos corrientes del presupuesto del Estado para los gobiernos seccionales (prefecturas), y por la Ley del distrito metropolitano de Quito en 1993. Ésta última se trata de un instrumento que, principalmente, facilita la desconcentración de la gestión municipal (creación de las administraciones zonales y fomento de empresas municipales de servicios) y la asunción exclusiva de ciertas competencias (transporte, por ejemplo).

A nivel nacional, como se dijo en la primera sección de este texto, el gobierno de Sixto Durán (1992-1996) montó una estrategia de moderni-

zación reduccionista del Estado. En ese marco, se aprobó en 1993 la Ley de modernización del Estado, la cual privilegia a la privatización como mecanismo de reforma. Crea, además, al CONAM, como organismo rector del proceso.

Hasta la segunda mitad de los años noventa, la descentralización no encarna en actores protagónicos, y más bien se trata de un proceso difuso que camina lentamente. Será sólo a partir de 1996-1997 que ésta se ponga en escena con fuerza. Los debates para aprobar la Ley de distribución del 15% del presupuesto del Gobierno central a los gobiernos seccionales posicionan públicamente el tema, y dejan entrever que éste giraba principalmente en torno al reparto de recursos fiscales. Ésta, al parecer, sigue siendo la lógica (rentista) que anima a muchas propuestas de descentralización de parte de los actores locales o subnacionales. En su momento, esa ley se promulgó sin que los gobiernos seccionales asuman competencias como contraparte. Era, básicamente, una forma de dotar de recursos a los entes subnacionales. Significó, eso sí, un repunte de la acción de los gobiernos locales y, como contrapeso, un desincentivo a la recaudación de recursos locales propios.

La ley de descentralización de ese mismo año (octubre de 1997) crea el marco para las transferencias de competencias, y el reglamento expedido posteriormente la hace operativa. Esa ley, en primer lugar, descansa en la idea de que el proceso puede ser paulatino, pero siempre progresivo (algo que luego no se cumplió). A esta idea se suma la de la obligatoriedad de entregar las competencias para el gobierno central y la de la opción voluntaria de reclamarla para los gobiernos seccionales. En segundo lugar, la ley establece la necesidad de que éste sea un proceso pactado y con consensos, para lo cual se crea el mecanismo de los convenios intergubernamentales para efectivizar las transferencias. Los recursos necesarios estarán atados a la transferencia de competencias.

Se trata, en el fondo, de un instrumento que puede ser usado o no por los (previstos) actores interesados en el proceso. De ahí que, hecha la ley y consensuado el mecanismo, se advierta o bien una falta de voluntad política de los actores llamados a promover el proceso (desde el gobierno central y/o desde los gobiernos subnacionales) o bien una evidente falla en el diseño y en la aplicación de tal dispositivo descentralizador. Todo

indica que en los últimos años ha habido un poco de las dos cosas.

Este primer ciclo se cierra con la adecuación -por paradójico que suene- de la Constitución a la ley durante la Asamblea de 1997-1998, lo que se sumó a la creación en la Constitución Política de las juntas parroquiales rurales y la precisión constitucional del carácter del Estado: “unitario de administración descentralizada”. Por último, en esa Constitución se establece a la descentralización como un medio, un instrumento, para alcanzar objetivos mayores.

Fruto de esta primera dinámica, se crearon instancias públicas y sociales que dieron resonancia al tema. Por el lado de los actores, se fueron posicionando entes corporativos como la AME y el CONCOPE, así como actores que poco a poco hicieron suyo el tema (por ejemplo, la diputada Susana González, que promovió la ley en 1997, o el Movimiento Fuerza Ecuador liderado por Humberto Mata). Asimismo, por el lado de la institucionalidad pública se dio la creación del Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM): ahí se instaló, a finales de la década, una misión de la GTZ (Agencia alemana de cooperación técnica) para apoyo permanente, y fue sede de la “Comisión para la descentralización, las autonomías y las circunscripciones territoriales”, un ente creado *ad hoc* por el Presidente Mahuad en diciembre de 1999. Esa instancia promovió el tema y le hizo seguimiento, y llegó a plantear el documento: “Propuesta de nuevo modelo de gestión del Estado” (PNMGE) en abril de 2000, el cual no ha tenido el suficiente vigor como para convertirse en insumo de los actores interesados en promover la descentralización.

### *El boom discursivo y propositivo de marzo de 1999*<sup>13</sup>

El primer semestre de 1999 en Ecuador se caracteriza por una aguda crisis económica y política; tal vez la más fuerte desde el retorno a la democracia en 1979. En lo político, la conflictividad se vio crispada por el surgimiento de demandas por autonomía, federalismo y regionalización del

---

13 Esta sección retoma varios elementos desarrollados en extenso en Hurtado (2000).

país, que pusieron en escena al debate sobre descentralización (Barrera *et al.* 1999). En lo económico, se produjo la crisis bancaria del 1999 y le sobrevivieron el congelamiento de los ahorros de los depositantes y un salvataje bancario de no menos de USD 1.400 millones de dólares. Unos meses más tarde, ante una inminente escalada hiperinflacionaria, el gobierno de Mahuad adoptó la dolarización. Le siguió, luego, una estampida migratoria de alrededor de un millón de ecuatorianos hacia el exterior en los últimos diez años (Herrera, Carrillo y Torres 2005:20).

A inicios de 1999, los temas sobre regionalismo, autonomías y descentralización coparon el espacio público de debate (en conferencias, notas de prensa, pronunciamientos políticos, etc.). Cabe precisar que antes de la crisis política de marzo, activada principalmente por intereses del sector bancario de Guayaquil y alentados por la figura más importante del Partido Social Cristiano, el entonces alcalde Febres Cordero, no se registra un debate público sobre la descentralización ni sobre el tema regional de tan alto nivel de crispación política<sup>14</sup>. Antes de este evento, las propuestas de reforma del Estado orientadas hacia la descentralización y/o autonomía no gozaban de la inusitada popularidad con la que contaron luego de esa activación.

En otras palabras, el “evento” de marzo detonó el inicio de un debate que hasta ese entonces tenía escenarios mucho más reducidos y no tenían un impacto en la prensa ni en el debate político del momento (Barrera *et al.*, 1999).

Como primera puntualización hay que anotar que el debate sobre la descentralización, bajo la forma de una denuncia contra el “centralismo”, aparece ligado al tema regional y toma forma a través de la figura de las autonomías. Pero quizás es más importante anotar que estos temas (lo regional, la descentralización y las autonomías) se hacen visibles, a su vez,

---

14 El jueves 11 de marzo, en sus acostumbradas ruedas de prensa, el entonces alcalde León Febres Cordero anuncia “ataques de la bancocracia quiteña contra Guayaquil” (El Comercio, 12 de marzo, A1). Al día siguiente, y en especial el domingo 14 de marzo, todos los medios de comunicación reportaban en sus titulares críticas al “centralismo”, referencias al “conflicto regional” y a actitudes “regionalistas”. Éste debe ser visto como un episodio más de activación del recurrente conflicto regional en el país (cfr. Maiguashca 1999). Llama la atención que, meses atrás, el entonces alcalde Febres Cordero renegaba de la descentralización porque suponía más funciones a los municipios.

como mecanismos de presión/negociación política para procesar demandas (al estilo de un “Caballo de Troya”) de un sector económico y político de Guayaquil (el dueño del Banco del Progreso, Fernando Aspiazú, y el Partido Social Cristiano). Este es un caso en el que la fractura regional y las prácticas corporativas de un grupo se presentan en un solo cuerpo, mostrando, una vez más, una de las facetas de la cultura política de las elites del país.

Y es que el *clivaje* regional y la activación corporativa son recurrentes y constitutivos de las formas de hacer política en el país. Los equilibrios regionales con los que se maneja el sistema político están ligados a las relaciones de fuerza entre grupos de interés: ahí están por ejemplo, a inicios de 2007, los grupos económicos de Guayaquil y los de Manabí en una puja por construir un puerto internacional de aguas profundas en Posorja o en Manta, según el caso. En esos márgenes, la demanda autonomista que han levantado algunos sectores desde Manabí (y también desde otras regiones) denuncia no solo un “centralismo desde Quito”, sino un “bicentralismo Quito-Guayaquil”. Este es un tema recurrente que también ejemplifica las tensiones regionales que se producen durante los distintos ciclos electorales<sup>15</sup>.

A esta dinámica entre centralismo, regionalismo y corporativismo, que enmarcan los debates sobre descentralización y autonomías, hay que sumar una actitud rentista de parte de muchas elites locales. “La cuestión regional aparece con más vigor en épocas de crisis económica y se reduce en épocas de auge petrolero, demostrando cómo los intereses regionales también se encuentran vinculados al ciclo económico y a la capacidad del Estado de generar ingresos” (IIG 2005: 64). El punto es que, para muchos grupos de interés con anclaje local, es mucho más rentable trasladar las presiones por recursos al gobierno central (apelando a un difuso discurso “anti-centralista”) que asumir competencias y generar recursos propios. En este sentido, el rentismo petrolero del que viven muchos gobiernos seccionales desincentiva procesos reales de descentralización,

---

15 Por ejemplo, la lógica de que en un binomio que compite en elecciones se presente un candidato presidencial de la Sierra y uno vicepresidencial de la Costa, o viceversa, muestra de forma crasa y pragmática una forma en la que manejan-resuelven las tensiones regionales.

sin que ello sea contradictorio con una muy alta crispación pública de demandas y discursos.

A continuación, con el objetivo de decantar las formas en las que las dinámicas políticas inciden en las propuestas de descentralización y autonomía, quisiera analizar brevemente algunos tópicos y lugares comunes sobre los cuales se levantaron algunas de esas propuestas a partir de marzo de 1999<sup>16</sup>.

- Discursivamente, las propuestas condensan en el “centralismo” (el “gobierno de los quiteños” y el “estado paternalista e ineficiente”) el polo frente al cual se constituyen<sup>17</sup>.
- La noción que se tiene de “descentralización” es, generalmente, ambigua y vaga. Bajo este tema se apoyan concepciones distintas y hasta contradictorias entre sí: desde una mayor (y utilitaria) distribución de recursos del gobierno central a los gobiernos seccionales, hasta una reestructuración del Estado que apunte hacia un modelo neoliberal de desarrollo, pasando por la clásica-mínima definición de la “transferencia de competencias y atribuciones”.
- En general, la mayoría de propuestas son prolijas en torno a formas de recaudación y reparto de las rentas estatales. De ahí que no sorprende que Lautaro Ojeda, al revisar los resultados de una encuesta de la AME a los alcaldes del país, constate que en ese entonces “la mayoría de las autoridades conciben la descentralización simplemente como la transferencia de recursos económicos, más no de responsabilidades y atribuciones” (Ojeda 1999:73).
- En las propuestas se reivindican varios principios. Todas las propuestas aluden a “más democracia”, “mayor participación social”, “mejor

---

16 He tomado para el análisis a las propuestas de AME (1999 a; 1999 b); CONCOPE (1998); Fuerza Ecuador (1999); Junta Cívica de Manabí (1999); Junta Cívica de Sto. Domingo (1999); Franklin López (1999) y Ricardo Noboa (1999: 225-237).

17 Por ejemplo, para Pedro Zambrano, director de *El Diario* de Manabí, “cuando se habla de centralismo, inmediatamente pensamos que gran parte de nuestro dinero se queda en pagar burocracia de Quito. Pensamos también que somos víctimas de un sistema de toma de decisiones desde afuera, que no considera nuestra realidad ni contexto” (*Hoy*, 27 de abril, 1999)

redistribución de los tributos”, “derecho a autogobierno de las localidades”, etc. En estos casos, como en otros, las apelaciones discursivas (sobre)cargan de expectativas a las propuestas de descentralización. Ésta aparece, en no pocos casos, como condición suficiente para resolver los problemas de la “crisis”.

- En esta misma línea, la “cultura institucional tradicional” -que caracterizaría a los gobiernos locales- se percibe como valores, normas y prácticas a ser mejorados por el proceso descentralizador. El gobierno local se fortalecería, y por ende la institucionalidad, el ejercicio de la ciudadanía y la gobernabilidad local tendrían otros referentes.
- Sin embargo, no hay consenso sobre el nivel subnacional del gobierno a ser fortalecido y/o privilegiado. Las propuestas varían desde fortalecer los municipios, crear consejos de desarrollo provincial, zonas de administración, regionalizar al país, hasta una re-distribución electoral previa al reordenamiento territorial.
- Llama la atención que en muchas ocasiones, el debate prescindiera de un referente de Estado, y en el mejor de los casos, se lo definiera desde sus deficiencias. Pocas son las voces que llamaban la atención sobre la necesidad de “pensar el centro”, es decir, pensar al Estado-central con contenidos positivos (Cfr. Burbano 2003).
- Asimismo, las nociones de identidad política que se promovieron se alejaron del carácter nacional de la relación Estado-sociedad: el “nosotros” que habla en ellas está siempre referido a lo local (“nosotros los manabitas”, “nosotros los colorados”, “el pueblo de Guayaquil”, etc.). El sentido de pertenencia y el de integración nacional no es sólo débil, sino, en ocasiones, inexistente en las propuestas. Cabe matizar que varias propuestas proponen como objetivo de la descentralización llegar a establecer la “identidad nacional” y el sentido de un “todo social”, a través del fortalecimiento de lo local (la unidad en la diversidad).
- En cierto sentido, las propuestas de descentralización también mantienen un sesgo corporativista en los estilos de hacer política. Por un

lado, apuntan a un desmantelamiento del estado central en beneficio de entes corporativos públicos (Municipio o consejos provinciales), pero también se deja entrever el interés porque corporaciones privadas intervengan en la gestión de servicios (posibilidades de concesión, por ejemplo).

El debate sobre la descentralización en Ecuador tuvo, en ese periodo, características muy complejas. Más que de un debate sobre descentralización, Ecuador fue escenario de la “puesta a punto” de varios discursos descentralizadores. El primer argumento que sustenta esta afirmación viene dado por el carácter local más que nacional de las propuestas analizadas. Las propuestas de descentralización se acuñan por actores con referentes locales antes que nacionales; incluso, el rol de lo local construyendo lo nacional pesaría más que el rol de lo regional en esa tarea (cfr. de la Torre 1999). Por lo tanto, no habría un debate nacional, sino discursos locales que reivindicarían sus demandas a ese nivel, sin pensar en el país como un todo. No es extraño, entonces, que las propuestas con presencia pública y mediática más fuerte hayan sido las de movimientos cívico regionales (Fuerza Ecuador en Guayaquil y Comité pro autonomía de Manabí, por ejemplo). En palabras del informe de IAD (2005: 9):

“En vez de una visión colectiva de descentralización existe una variedad de proyectos particularistas con una visión parcial y, en este sentido, limitada de la descentralización (ejemplos son los discursos politizados sobre el municipalismo, la autonomía, la plurinacionalidad o la privatización). Estos proyectos parciales, muchas veces, promueven el interés de ciertas regiones (por ejemplo, demandas de autonomía), de ciertos sectores específicos (por ejemplo, sector de la salud) o de ciertos niveles de Estado (por ejemplo, municipios)”.

En segundo lugar, el carácter corporativo de las redes sociales, económicas y políticas del país hace pensar que el inusitado interés por el debate público de la descentralización, estuvo orientado por intereses privados y particulares antes que por una voluntad de construir lo público/estatal desde el interés general.<sup>18</sup> Los intereses corporativos o regionales habrían

motivado a sacar a flote las propuestas sobre descentralización. En este punto, resultan evidentes las múltiples connotaciones propias del contexto del país a la hora de afrontar el tema de la descentralización.

Para cerrar este acápite, quisiera mencionar que además de esta profusa ampliación discursiva, este ciclo se caracteriza por una serie de consultas populares para que la ciudadanía se pronuncie a favor de la descentralización y las autonomías. Las provincias de Guayas, Manabí, El Oro, Los Ríos y Sucumbíos llevaron a cabo consultas y fueron a las urnas; en todas, ganó la opción favorable a la descentralización-autonomía. En otras provincias y regiones también se debatieron propuestas de autonomía provincial o de creación de mancomunidades. Ahí tenemos varios casos como ejemplo: uno fue la de la discusión en torno a la posible creación de una región Sur (propuesta, entre otros, por el entonces alcalde de Loja, Bolívar Castillo) o una región de la Sierra Centro; una discusión similar se activó en torno a la provincialización de Santo Domingo.

#### *A diez años de la ley: ¿fracaso o falsas expectativas?*

La acumulación de la legislación disponible (hasta 1997) y la fuerte colocación pública del tema (desde 1999), pusieron la pelota en cancha de los gobiernos seccionales. Tal como estaba previsto el mecanismo, era de esperar un asedio *desde abajo* en procura de una mayor descentralización<sup>19</sup>. Y es que, según la ley de 1997, el primer paso para activar procesos de descentralización era la demanda de competencias por parte de los gobiernos locales. A este acto político le seguía la puesta en marcha de convenios entre la entidad del gobierno central correspondiente (ministerios) y los gobiernos subnacionales. Dada la demanda y dado el convenio, se realizaría el traspaso de la competencia y los recursos necesarios. Estos tres momentos se pueden convertir en 13 pasos, según una sistematización del proceso realizada por el CONAM (2004: 18-19), los cuales fácil-

---

18 El trabajo de Patricia de la Torre (1999) es un valioso análisis sobre cómo funcionan los intereses corporativos y locales en las elites guayaquileñas.

19 *Desde arriba*, era de esperar una mayor capacidad de acción por parte del CONAM, órgano del gobierno central creado para hacer seguimiento, coordinación y asesoría sobre estos temas.

mente pueden convertirse cada uno en trabas procedimentales.

De hecho, y pese a lo trabado del proceso, en estos años se han dado varios avances en materia de descentralización, sin que ello signifique que se hayan cumplido las (altas, demasiado altas) expectativas creadas en torno a ella. Al respecto, resulta clave un estudio sobre las concreciones del proceso hacia junio de 2004, realizado por el CONAM (2004). Se trata de una línea de base que recoge detalladamente los avances de proceso, según tres niveles de concreción: competencias descentralizadas y en operación; convenios suscritos pero no ejecutados y, demandas de competencias en trámite.

En ese estudio se revela la alta heterogeneidad y descoordinación que prima en estos años. Así, se deja ver que muy pocos gobiernos seccionales, principalmente municipios, demandan competencias, y sólo en pocos casos lo hacen de forma conjunta (a través de convenios marco firmados con los ministerios). Muchas de esas demandas quedan como “solicitudes en trámite”, a la espera de la firma de un convenio y/o a entrar en vigencia por el ministerio la ley (90 días de espera en calidad de demanda y 30 días más en calidad de convenio). La mayor cantidad de demandas que han derivado en la firma de convenios (“suscritos, pero no ejecutados”), aún siguen en trámite (a junio de 2004) esperando el traspaso definitivo: en este caso, llama la atención el sector de medio ambiente, en el cual se han levantado 77 solicitudes, se han firmado 67 convenios, pero solo hay 2 transferencias en operación. Al final, la mayor cantidad de competencias transferidas y en operación tienen que ver con turismo y bienestar social (bomberos). Resultados poco alentadores.

Lo que sucede es que, según prevé la ley, el mecanismo para descentralizar competencias se activa de forma voluntaria en el caso del gobierno local, según su decisión (voluntad política) de demandar o no una competencia, y de forma obligatoria para el gobierno central. Su principal característica es la flexibilidad, ya que está abierto a todo tipo de demandas de competencias (excepto en temas no-descentralizables, previstos en la Constitución y la ley, como defensa, deuda externa, macroeconomía) y se puede ajustar a cada caso. Pero este criterio maleable y aparentemente propicio para que cada demanda de competencias se adecue a cada realidad específica, tiene su contracara, ya que pone sobre el tape-

te una multiplicidad de procesos (demanda-convenio-traspaso) que crean una maraña desequilibrada, incoherente, fragmentaria<sup>20</sup>.

De todas formas, los mayores pasos han venido por el lado de lo que podríamos llamar una “descentralización al andar”, cuyos actores principales han sido algunos municipios (Quito, Guayaquil, Cotacachi) y prefecturas (por ejemplo, Cotopaxi) que han optado por demandar competencias y tratar de impulsar el proceso, incluso frente a las resistencias al cambio y/o frente a lo enmarañado del dispositivo previsto en la ley. Esta tendencia confluye, principalmente, con una ola de gestiones innovadoras en los gobiernos locales, sobre todo en cantones medianos y pequeños.

Ramírez y Campuzano (2001), por ejemplo, recogen algunas experiencias en donde la institucionalidad pública local se acerca los ciudadanos a través de mecanismos de participación ciudadana, planificación local y veedurías. En esos casos, bajo acuerdos y agendas comunes entre los actores locales, se generan condiciones para demandar, consensualmente, competencias. En los casos de municipios grandes, como Guayaquil y Quito, han asumido competencias pero en función de una dinámica de mayor desarrollo urbano (aeropuertos, salud, tránsito).

Según un informe del Instituto Alemán de Desarrollo (IAD), el proceso de descentralización en Ecuador, en estos años, se caracteriza por ser desequilibrado e incoherente. Es desequilibrado en la medida en que hay una desconexión entre los aspectos administrativos (competencias) y los fiscales (recursos), e incoherente con respecto a la falta de coordinación entre niveles del gobierno central y entre gobiernos subnacionales (parroquia, municipio, provincial), amén de una pluralidad de visiones e intereses políticos (Cfr. IAD 2005). A esto podríamos sumar uno de los aspectos resaltados constantemente por los estudiosos del tema: la alta heterogeneidad en las capacidades instaladas para asumir competencias entre los gobiernos seccionales (Larrea 1999).

Para el IAD, sin embargo, la principal traba del proceso no radica sólo en lo laxo de los aspectos administrativos y fiscales de la descentralización,

---

20 Según Barrera (2006:6), “la experiencia de casi diez años de la ley de descentralización indica que, pese a seguir los marcos jurídicos y las rutas establecidas, el resultado final es absolutamente frustrante. El mar de convenios posibles no ha dado lugar a las transformaciones globales que debieran verse a esta altura”.

sino sobre todo en la alta fragmentación y regionalización del sistema de partidos. Según este informe, los partidos tienen una vocación local-regional, no nacional, y no disponen de incentivos claros que los hagan adoptar un proyecto de descentralización que vaya más allá de sus propias dinámicas (locales-regionales) e intereses (inmediatos). Como hemos visto, la proliferación de propuestas a partir de diversos intereses (corporativos y/o locales-regionales) revelan más bien aquellos aspectos que habíamos definido como “lo que permanece inestable” en un contexto político volátil y conflictivo: los intereses inmediatos de los actores políticos (ganar elecciones, pelear espacios de poder, defender intereses corporativos a los que representan, especular con presiones para favorecerse del rentismo estatal) se sobreponen a una (generosa, digamos) agenda global de reordenamiento político-territorial y administrativo del Estado.

Para Ojeda (2004: 96-97), la descentralización fracasa en estos años porque la “tozudez centralista” se mantiene. Su argumento es que el centralismo es un sistema de relaciones que funciona en torno a grupos de la metrópolis en “complicidad (con) de actores locales y regionales”. “Esto explicaría, en buena medida –dice-, la resistencia de los detentadores del poder central y regional beneficiarios de la situación, la burocracia central y local, a transferir poder, así como la manifiesta moderación, lentitud, baja densidad, profundidad y velocidad con la que se ejecutan los proyectos, convenios, acuerdos y acciones de la descentralización”.

Habría que completar la idea poniendo un énfasis, sobre todo, en la escasa voluntad para demandar competencias por parte de los organismos seccionales. ¿Por qué, dado un mecanismo, cualquiera sea éste, no ha habido una gran demanda de competencias por parte de los gobiernos seccionales? Si *desde arriba* el Estado traba el proceso de transferencias, *por abajo* tampoco hay una presión que no sea sino tímida y paulatina. Al gobierno central no le resulta fácil desprenderse de las competencias, pero tampoco a los gobiernos locales les resulta atractivo hacerlo.

Quisiera poner en discusión, o dar énfasis al menos, no sólo al centralismo como tendencia opuesta a la descentralización, sino al rentismo predatorio que caracteriza al Estado ecuatoriano, y bajo el cual se cobija una actitud paternalista-dependentista de varios actores políticos. Ahí están, por ejemplo, los réditos políticos de los tantos paros cívico-regionales que

se traducen en recursos (presupuestarios o extrapresupuestarios) que el gobierno central asigna a las localidades alzadas en protesta.

Este mecanismo se vuelve muy fructífero a la hora de posicionar públicamente un tema, de definir una situación: “el centralismo margina a la periferia”. Pero una vez pasada la ola beligerante, léase, dada la respectiva negociación con los ministros de gobierno y economía de turno (el gobierno abre la llave de los recursos), los incentivos para solucionar de raíz la dependencia hacia el gobierno central (rentismo-centralismo-paternalismo) no se muestran como réditos políticos suficientes. El mecanismo de protesta cívico-regional, dejado en latencia, luce más atractivo. En el fondo, podríamos decir, hay una falta de incentivos de lado y lado.

El fracaso de la descentralización (hasta ahora) se explicaría tanto por la tendencia a acumular poder, a través de tener para sí el uso discrecional de recursos, por parte de los gobiernos centrales que han asumido el poder en condiciones frágiles e inestables en la última década, como en los pocos incentivos y la poca vocación de los gobiernos locales para asumir nuevas competencias y demandar un reparto orgánico -no discrecional- de recursos.

### **Temas (siempre) pendientes**

La descentralización, sobre todo, es una forma de distribuir el poder. No se trata sólo de un conjunto de reordenamientos administrativos que redefinan quién asume qué competencias, con qué recursos y bajo qué mecanismos. El andamiaje político, las estructuras de poder a nivel nacional y subnacional, se alteran. De ahí que, dadas unas particulares características del sistema político, éste afecte a -y a su vez sea afectado por- un intento de rediseñar las estructuras del poder como es el caso de la descentralización.

A continuación quisiera detallar algunos temas pendientes de esa relación entre política y descentralización. Sucintamente, podríamos hablar de los siguientes cuellos de botella, en relación al sistema político: racionalización y ordenamiento político territorial del Estado, sistema de partidos fragmentado, representación regionalizada sin vocación nacional,

*clivajes* regionales latentes, lógicas rentistas, predatorias y corporativistas de los actores, presidencialismo exacerbado, recurrente pugna de poderes (doble legitimidad entre ejecutivo y legislativo), frágil estado de derecho, régimen democrático inestable.

Un primer gran tema pendiente gira en torno a racionalizar, jerarquizar y coordinar las instituciones públicas, es decir, a consensuar y legitimar una adecuada ecuación entre Estado, mercados y sociedad. El punto es que el Estado, con todos sus niveles organizacionales (tanto dependientes como autónomos), ha sido objeto de continuos rediseños, sin que se haya logrado consolidar una estructura que funcione coordinadamente. En ese sentido, uno de los objetivos de la descentralización debería ser asignarle al Estado roles claros de planificación, regulación y coordinación.

Ligado a este fenómeno está la falta de definición de una estructura política, territorial y administrativa del Estado. El nudo atrofiante en materia de racionalización de la gestión pública tiene que ver con la superposición de competencias, en un mismo territorio, entre varios organismos de distinta índole: prefecturas, municipios, ministerios, organismos de desarrollo regional, etc. Así, a las tareas pendientes en descentralización (delimitar los ámbitos de acción de cada uno de los niveles de los gobiernos seccionales), se deben sumar aquellas que tienen que ver con la desconcentración y coordinación de las dependencias del gobierno central.

Uno de los grandes temas pendientes, entonces, tiene que ver con una definición de los niveles territoriales y poblacionales de representación. No se trata sólo de una redistribución electoral, sino de la definición del mapa político-administrativo del país. Ahí hay varias propuestas en torno a regionalizar el país de forma horizontal y no natural (Costa, Sierra, Amazonía y Galápagos) o a crear mancomunidades entre provincias (por ejemplo, una región sería la conformada por las provincias de El Oro, Azuay, Loja y Zamora Chinchipe, que sería un eje ser de desarrollo). Este es, precisamente, el tema bandera de las propuestas de autonomía. Ligado a este tema también está el del manejo de las circunscripciones territoriales indígenas, que es una figura incluida en la Constitución de 1998.

A su vez, la heterogeneidad de los gobiernos seccionales no debe subestimarse. No hay por qué creer que la transferencia de competencias a un municipio frágil -por poner un ejemplo- va a mejorar la prestación de ser-

vicios. En muchos casos, lo que se transfiere es la pobreza. Algunos estudios (Larrea 1999, por ejemplo) destacan la gran diferencia en capacidades de gestión, recursos, personal técnico, etc. que existe en el país. No es lo mismo un municipio con gran trayectoria como los de las ciudades grandes (Quito, Guayaquil) e intermedias, que uno de reciente creación.

No olvidemos que ya entrada la presente década de 2000, se siguen aprobando la creación de nuevos cantones, con sus respectivos municipios, y se sigue discutiendo la creación de nuevas provincias (Santa Elena, Santo Domingo).

Otro gran tema tiene que ver con la calidad de la representación en la política ecuatoriana, lo cual supone definiciones en torno a la conformación del poder a niveles local y nacional. Ahí incide, en primer lugar, la definición del mapa político del país, al que me acabo de referir, ya que es en función de este que se eligen dignidades nacionales y subnacionales. Este problema irresuelto acarrea un nuevo mapa electoral en el país, que -potencialmente- quiebre los feudos-bastiones (que sirven de plataformas caudillistas y clientelares a los políticos), pero que reconozca las particularidades locales.

Se trata de una nueva distritalización electoral que ha sido puesta en debate constantemente, al menos en el último ciclo de propuestas de reforma política (Cfr. Hurtado 2006). Una nueva configuración por distritos electorales podría dar nueva forma a la representación política. En ese caso, habría que poner en discusión, nuevamente, la posibilidad de tener diputados nacionales, ya que la figura exclusiva del diputado provincial fomenta lógicas rentistas y clientelares: negociación con el Ejecutivo por obras y recursos para “mi cantón o mi provincia”, a cambio de apoyo en el Legislativo.

En el tema de la calidad de la representación, también influye el hecho de que los partidos no tengan una vocación nacional, y el hecho de que el sistema de partidos esté altamente fragmentado, sin mencionar el tema de la democratización interna de los partidos<sup>21</sup>. A esto se suma el hecho

---

21 Los partidos tienden a funcionar como colectivos pasivos a la espera de las definiciones de sus líderes. El PRIAN, por ejemplo, es el partido de Álvaro Noboa; el Partido Sociedad Patriótica, a su vez, es el partido de Lucio Gutiérrez. Este tipo de liderazgo no requiere de formas de competencia democrática al interior de los partidos.

de que los distintos elementos del sistema electoral (tipo de distrito electoral, calendario, mecanismo de asignación de escaños, tipo de lista, registro de independientes, etc.) estén en permanente cuestionamiento en función de los intereses de los actores políticos prevalecientes en ciertas coyunturas.

Desde 1998 se eliminó la figura de la diputación nacional, lo cual concentró la actividad de los políticos en sus bastiones electorales, y desincentivó la formación de movimientos políticos nacionales. Una propuesta de descentralización deberá, entonces, retomar estos temas pendientes y tratar de darles viabilidad. El punto clave para destrabar la agenda es identificar incentivos que beneficien a la mayor cantidad de actores posibles, siempre teniendo claro que habrá sectores que no ganen en el proceso.

## Colofón

Durante el 2006 se abrieron dos agendas que, a su modo, retomarían los temas de descentralización y autonomías. Por un lado, la propuesta de algunos alcaldes (liderados por el alcalde de Guayaquil, Jaime Nebot) para poner en consideración del Congreso una Ley orgánica del sistema autonómico. Por otro lado, aunque insipiente aún, la propuesta de un relanzamiento del protagonismo del Estado en la planificación y gestión, articulada en torno al Plan de gobierno de Rafael Correa<sup>22</sup>.

La primera es una (nueva) arremetida a favor de las tesis autonomistas. La segunda es una apuesta que aún no da muestras de avances en materia de descentralización, aunque ya ha comenzado por crear una Secretaría de Planificación Nacional, en la cual se absorbe y sustituye al CONAM. De activarse cualquiera de ellas, u otras posibles agendas a favor de la descentralización, se toparan con los recurrentes cuellos de botella que el tema ha tenido en estos años.

---

22 El plan incluye una propuesta de administración descentralizada.

## Bibliografía

- AME (1999 a). “Descentralización del Estado”. Quito, mimeo.
- \_\_\_\_\_ (1999 b). “Propuesta global de descentralización del Estado en el Ecuador”. Quito, mimeo
- CONCOPE (1998). “Propuesta de reformas constitucionales para conocimiento de la Asamblea Constituyente”. Quito, mimeo.
- Barrera, Augusto, et. al., (1999). *Ecuador: un modelo para desarmar. Descentralización, disparidades regionales y modo de desarrollo*. Quito: Grupo Democracia y Desarrollo Local, CIUDAD.
- Barrera, Augusto (2006). “Un estado descentralizado para el desarrollo y la democracia”. Serie Aportes Democráticos. Quito: ILDIS-FES, mimeo.
- Burbano, Felipe (2003). “El centro: un gran vacío”, en Carrión, Fernando (ed.). *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*. Quito: FLACSO-Ecuador, OEA, Parlamento Andino, pp. 389-394.
- Burky, Shahid y Guillermo Perry (1999). *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*. Washington.: Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe.
- CONAM (2000). *Propuesta de Nuevo Modelo de Gestión para el Ecuador*. Comisión para la Descentralización, las Autonomías y las Circunscripciones Territoriales, Secretaría Técnica, Unidad de Descentralización y Estructura del Estado. Quito, abril.
- \_\_\_\_\_ (2004). *Estado de concreción del proceso de descentralización en el Ecuador. Línea de base de la descentralización a julio de 2004*. Quito: CONAM-GTZ.
- De la Torre, Patricia (1999). *La Junta de Beneficencia de Guayaquil. Lo privado y local en la formación del Estado ecuatoriano*. Quito: Abya Yala.
- Fernández, Gabriela (2003). “La reforma institucional en el Ecuador. Una perspectiva poco ortodoxa”, en *Cuestiones Económicas* Vol. 19, No. 1. Quito: Banco Central del Ecuador, Quito, pp.81-113.
- Fraser, Nancy (1997). *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición postsocialista*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Freidenberg, Flavia y Manuel Alcántara (2001). “Cuestión regional y política en Ecuador: partidos de vocación nacional y apoyo regional”,

- en *América Latina Hoy* No. 27. Salamanca: Universidad de Salamanca, pp. 123-152.
- Freidenberg, Flavia (2003). *Jama, caleta y camello. Las estrategias de Abdalá Bucaram y el PRE para ganar las elecciones*. Quito: CEN.
- Fuerza Ecuador (1999). “Ante-proyecto de Ley Orgánica de los gobiernos seccionales autónomos 2, septiembre. Quito.
- Haggard, Stephan; Garman, Christopher da C.B.; Willis, Eliza (1999). “The politics of decentralization in Latin America”, en *Latin American Review*, Vol. 34, No. 1.
- Herrera, Gioconda, María Cristina Carrillo y Alicia Torres (eds.) (2005). *La migración ecuatoriana: transnacionalismo, redes e identidades*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Hurtado, Edison (2000). “Mitos y falacias para descentralizar el Estado ecuatoriano: una aproximación desde la cultura política”, ponencia presentada al VI Congreso Nacional de Sociología, Guayaquil, marzo.
- \_\_\_\_\_ (2006). “De hojas de ruta a vericuetos: la reforma política en el Ecuador post-abril”, en *Ecuador Debate* No. 68. Quito: CAAP, pp.19-44.
- Instituto Alemán de Desarrollo (IAD) (2005). “Descentralización y el rol de la cooperación internacional en el Ecuador”, mimeo, 19 págs.
- Intitut Internacional de Governabilitat de Catalunya (2005). “Perfiles nacionales de gobernabilidad. República de Ecuador”. IIGC, España, 114 páginas (disponible en <http://www.iigov.org/tiig/index.drt?edi=61616>).
- Junta Cívica de Manabí (1999). “Propuesta de descentralización”. Quito, mimeo.
- Junta Cívica de Sto. Domingo (1999). “Jerarquización y autonomía regional. Distrito regional de Pichincha”. Quito, mimeo, octubre.
- Lacuisse, Marie-Esther (2007). “Los movimientos políticos locales en el escenario electoral”, en *Iconos, Revista de Ciencias Sociales* No. 27. Quito: Flacso-Ecuador, pp. 37-45.
- Larrea, Carlos (1999). “Desarrollo social y gestión municipal en el Ecuador: jerarquización y tipología”. Quito: ODEPLAN, mimeo.
- León, Jorge (1998). “Una descentralización a contracorriente. El bloqueo institucional en el Ecuador”, en Galo Chiriboga y Rafael Quintero,

- compiladores, *Alcances y limitaciones de la reforma política en el Ecuador*. Quito: ILDIS, pp. 175-200.
- López, Franklin (1999). “Un Ecuador Federal”, en Revista *Propuestas* No. 4. Ecuador: Escuela Superior Politécnica del Litoral, abril.
- Maignashca, Juan (1999). “El proceso de integración nacional en el Ecuador: el rol del poder central, 1830-1895”, en Maignashca, J., editor, *Historia y región en el Ecuador*. Quito: CEN, FLACSO-Ecuador, pp. 355-420.
- March, James y Johan Olsen (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Montecinos, Egon (2005). “Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática”, en *Eure* No. 93. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 77-88.
- Montúfar, César (2001). “Crisis, inequidad y el espectro predatorio del Estado ecuatoriano. Interpretación política de la coyuntura 1998-2000”, en *Iconos, Revista de Ciencias Sociales* No. 10. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Noboa, Ricardo (1999). “Ecuador: la crisis de la república unitaria y sus alternativas”, en Francisco Muñoz, compilador, *Descentralización*. Quito: Editorial Trama Social, pp. 225-237.
- North, Douglass (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, Guillermo (1996). “Ilusiones sobre la consolidación”, en *Nueva Sociedad* No. 144, Caracas, pp. 70-89.
- Ojeda, Lautaro (1999). *Encrucijadas y perspectivas de la descentralización en el Ecuador*. Quito: Abya-Yala.
- \_\_\_\_\_ (2004). “¿Por qué la descentralización no avanza?”, en *Ecuador Debate* No. 61. Quito: CAAP, pp. 95-116.
- Osborne, David y Ted Gaebler (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley Reading, Massachusetts.
- Oszlak, Oscar (2000). “Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego”, Instituto Internacional de Gobernabilidad, documento (disponible en: [www.iigov.org](http://www.iigov.org))

- Pachano, Simón (2005). “El tejido de Penélope: reforma política en Ecuador”, documento, 23 páginas (disponible en [www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec))
- Paramio, Ludolfo (1999). “Las dimensiones políticas de las reformas económicas en América Latina”, en *Zona Abierta* No. 88-89, Madrid, pp. 5-74.
- Pérez, Andrés (1998). *Globalización, ciudadanía y política social en América: tensiones y contradicciones*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Ramírez, Franklin (2000). “Técnicos y políticos, ¿cómo dialogan? Tecnocracia y configuración política en la Modernización del Estado ecuatoriano”. Buenos Aires: CLACSO-Asdi, mimeo.
- Ramírez, Franklin y Álvaro Campuzano (2001). “Gobernabilidad democrática, esferas públicas y culturas políticas: las bases institucionales de la gestión participativa para el desarrollo local en el Ecuador de los noventa”. Quito: ALOP – CLAEH, CIUDAD, informe de investigación no publicado, 84 págs.
- Skocpol, Theda (1989). “El estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual”, *Zona Abierta* No. 50, Madrid.
- Stiglitz, Joseph (2002). “El desarrollo no es sólo crecimiento del PIB”, en *Iconos, Revista de Ciencias Sociales* No. 13. Quito: FLACSO-Ecuador, pp. 72-87.

# La frontera interior: reflexiones sobre una relación conflictiva

Santiago Ortiz

## Presentación

Generalmente, la descentralización aparece como un recurso mágico que logra un desarrollo equitativo de los países, la democratización de las decisiones y la mejora de los servicios públicos. Sin embargo, la realidad es que la descentralización es una reforma de un Estado específico, que tiene sus propias características y limitaciones, que deben ser analizadas en función de ubicar el sentido y los resultados de la reforma institucional que se quiere ejecutar.

En relación a la organización del Estado en el territorio hay varios rasgos que deben analizarse, como la persistencia de la conformación regional desde comienzos de la república hasta la actualidad o la debilidad crónica del Estado ante un entorno de países más fuertes y poderosos. En este caso interesa examinar un rasgo que es característico de nuestro Estado y tiene que ver con la frontera interior o “frontera étnica”<sup>1</sup>, en torno a la cual se ha mantenido una relación conflictiva el Estado y los indígenas.

Para tratar este tema se hará un recorrido por la historia republicana del Ecuador<sup>2</sup> para en un segundo momento examinar los alcances de las tesis y las prácticas actuales del movimiento indígena. Esto nos permitirá

1 Para un debate sobre frontera étnica, ver Guerrero (1998: 114-115).

2 En este apartado nos sustentaremos en los aportes de varios textos que analizan la administración de la población indígenas los textos de Guerrero (2000), Maiguascha (1994), Maiguascha y North (1991), Palomeque (2000) y Ramón (2004)

finalmente ubicar algunas pistas de reflexión y comentarios a modo de conclusiones.

## **Organización territorial del estado siglo XIX**

La organización territorial del Estado se refiere a la forma en la cual el sistema político administrativo se configura a nivel territorial, es decir “toda actividad que el Estado despliega y las instituciones que este crea con el propósito de tomar control militar y administrativo de su territorio nacional” (Maignashca 1994: 357). Vale señalar que la problemática de la organización en el territorio tiene que ver no sólo con los aparatos burocráticos sino también con el sistema político, es decir con la representación y la ampliación de la ciudadanía y la comunidad política, y con elementos culturales importantes que cohesionan al Estado, que hacen parte de la identidad nacional de la población.

En este marco hay que entender la relación entre Estado e indígenas, en cuanto el Estado Republicano criollo mantuvo el “pacto” colonial con las autoridades indígenas, que controlaban su población y territorio. Este pacto se fue desmoronando conforme avanzaron los terratenientes, que pasaron a controlar a los indígenas en sus haciendas y más tarde el desarrollo del capital y la aplicación, entre avances y retrocesos, de la ciudadanía liberal que homogenizaba a la población. El debilitamiento del Estado con el neoliberalismo volvió a poner sobre el tapete la existencia de los pueblos indígenas con su propuesta de plurinacionalidad, derechos colectivos y autogobierno.

## **La frontera interior en el siglo XIX**

La relación del Estado y la población indígena en cuanto a gobierno y territorio tiene que ver con el conflicto étnico que afecta al carácter y naturaleza del Estado y la política de administración de las poblaciones indígenas desde las elites de poder. Temas como el tributo de indios, el concertaje, la provisión de mano de obra, el uso y la propiedad de la tie-

rra y los recursos naturales, así como los derechos de representación, la ciudadanía y el voto a los analfabetos, serán debatidos durante nuestra historia y las soluciones que se acuerden afectarán de manera directa o indirecta el tipo de organización que se dote el Estado.

Ya en la colonia se produce algunos cambios en la relación con los indígenas. El Estado se sustentaba en una estructura de dos repúblicas con el cabildo para blancos y el cabildo indígena, cada uno con sus leyes y sus competencias. Este acuerdo colonial aseguraba por la una vía, el pago del tributo y por la otra vía garantías de la corona para las autoridades indígenas y su control territorial. Silvia Palomeque (2000) plantea que este sistema funcionó bien hasta las Reformas Borbónicas, mediante las cuales España propició una mayor penetración del Estado colonial a las poblaciones indígenas, afectando a la vieja modalidad de administración étnica.

Los patriotas trajeron sus utopías liberales de igualdad y libertad hacia América, pero pronto retroceden ante la realidad. Simón Bolívar, por ejemplo, decretó la igualdad de los ciudadanos, pero pocos años más tarde constató que la eliminación del tributo implicaba la crisis fiscal de los Estados independientes, que no tenían otras fuentes de financiamiento, y reestableció el tributo indígena. El proyecto de ciudadanía inspirada en los ideales liberales es postergado hasta la supresión del tributo en los años 50 con el gobierno de Urbina, que busca ampliar la ciudadanía y la comunidad política con una serie de reformas. Para esa época, sin embargo, los terratenientes tenían un amplio poder en el campo, logrado someter a los indígenas a sus haciendas y los tendrán firmemente bajo su dominio mediante una serie de dispositivos coercitivos.

Y es que como señala Demélas, en esas primeras décadas republicanas hay un ataque concertado de los terratenientes contra las comunidades indígenas para debilitar sus autoridades y control del territorio:

“encarcelamiento por deudas, leyes contra el vagabundaje y la mendicidad, mantenimiento del tributo indígena, creación de la contribución general, trabajo obligatorio, cierre de las propiedades a fin de impedir el acceso a los pastos, apropiación de las tierras no cultivadas, adjudicación de las tierras embargadas, alistamiento militar... toda la legislación iba en el mismo sentido” (Demélas 2003: 277).

Andrés Guerrero (2000) enfatiza que el carácter del Estado ecuatoriano depende de la configuración que asume la administración étnica. Para ello analiza tres momentos: del 1830-1857, cuando el Estado administró directamente a la población indígena y cobró el tributo con el cual sostenía el arca fiscal, 1857-1895 cuando la administración étnica es delegada a poderes privados y locales de los terratenientes –donde se pierde el indio de los registros nacionales - y desde la revolución liberal del 95 hasta las primeras décadas del siglo XX cuando se elimina el concertaje y los poderes públicos reasumen la protección de los indios, estableciendo un sistema de intermediación mediante un conjunto de agentes sociales blanco mestizos que hablan y escriben en su nombre, a los que llama “ventrílocuos”.

La Revolución liberal culmina en el siglo XIX con el proceso de centralización del Estado con una cierta ampliación de la comunidad política, al realizar reformas destinadas a liberar al Estado de la tutela eclesiástica, impulsar la educación pública, la asistencia social o la profesionalización del ejército. Sin embargo, este proceso de centralización se realiza sin tocar el ancho mundo privado dominado por los grupos familiares, gamonales y oligárquicos. Es más, la intervención la revolución liberal se detiene precisamente en las fronteras de las haciendas, pues el Estado liberal apenas modifica la autoridad política y económica de los gamonales sobre los indígenas.

Por su parte, Galo Ramón (2004) señala que el mito fundador y unificador de la república implicaba la exclusión indígena. Se trata de un Estado que busca la integración nacional sin el concurso de la mayoría de la población que era indígena: por ello la centralización del poder no se da por la vía democrática sino mediante formas autoritarias desde el Estado y las elites nacionales y locales. En condiciones de fragmentación regional, sin un mercado nacional, con permanentes conflictos entre las elites regionales, la opresión étnica se constituía en la traba fundamental de conformación democrática de la nación y por lo tanto, la única opción dependía de la labor de las elites nacionales desde el Estado.

Este autor señala que el conflicto étnico afectaba de diversa manera a las regiones: en el Guayas y la costa no se vive las tensiones que en la sierra norte en donde la presencia indígena era mayoritaria. El régimen de relación con los indígenas variaba según la historia y el contexto particu-

lar de cada región. Ramón distingue además entre elites regionales y elites pueblerinas, entre las cuales había conflictos e intereses diversos. En algunos momentos los grupos pueblerinos negociaron directamente con el poder central y fueron claves para facilitar la centralización del país, una de cuyas expresiones fue la creación de provincias dependientes de los gobiernos de turno. Para Ramón, la provincia fue un instrumento del Estado nacional, de extensión del aparato de control sobre el territorio y las elites regionales debieron admitirlo como una forma de guardar un lugar en el Estado. La provincia era, además, la nueva modalidad de “república de los blancos” mientras se arrinconaba a los indígenas en las parroquias y bajo el control del gamonalismo local.

El carácter del republicanismo del siglo XIX estaba profundamente marcado por la exclusión de los indígenas, la mayoría de la población de entonces, de la comunidad política. Tanto liberales como conservadores tenían consenso sobre esta política: también estaban de acuerdo en reducir las competencias de las autoridades indígenas, debilitar su economía y su control sobre tierras y luego se pusieron de acuerdo en desplazar el problema del control de la población indígena a los poderes locales. Si bien los liberales fueron los autores de cambios significativos como el fin del tributo de indios o el fin del concertaje, sus principales propuestas sobre los derechos civiles, sobre una ciudadanía asentada en la propiedad individual, su confrontación permanente contra las corporaciones y la iglesia, su visión de que el progreso era posible si se eliminaba las comunidades y los ejidos comunales, chocaba frontalmente con los intereses indígenas.

Es más, los liberales durante el siglo XIX mantuvieron el temor sobre el potencial apoyo de los indígenas a los conservadores y la Iglesia, por lo que no sostuvieron consecuentemente el proyecto de ciudadanía que apareció en Cádiz y que de nuevo se puso en el tapete con la independencia. Hay que señalar, que fue García Moreno el que dio pasos en firme para la extensión de los derechos políticos, liquidando el sistema paritario de representación que se sostenía en base al desconocimiento del número de habitantes de cada circunscripción.

## El siglo XX

En el siglo XIX culmina con un nuevo momento de centralización del Estado, que ha sido posible por el auge cacaotero que ha entregado a través de las aduanas, los recursos para que el fisco tenga estabilidad presupuestaria. El símbolo de este proceso de integración nacional fue la construcción del ferrocarril que integra la Costa y la Sierra. Es clara la tendencia de centralización en un ejecutivo fuerte, sin embargo se nota claramente la resistencia desde los poderes regionales y locales, especialmente luego de la crisis del cacao, en donde se genera un proceso de debilitamiento del Estado y diversificación de la economía<sup>3</sup>.

En ese marco, el Estado seguía delegando el poder sobre los indígenas a los terratenientes, aunque aquel asume un rol de “protección” a los indígenas, a los que trataba como menores de edad. Para cumplir este rol aparecen una serie de intermediarios del poder blanco mestizo, como funcionarios de municipios y tinterillos de juzgado, que buscan debilitar a las autoridades indígenas y disputar el control de tierras y mano de obra para la construcción de la infraestructura y para servicios personales de las elites locales.

Un poco más tarde, los gobiernos de los años 30 dictan la Ley de comunas que reconoce el derecho de organización de los indígenas. Será el marco institucional utilizado por las primeras organizaciones clasistas para movilizar a los indígenas por sus demandas.

Será a mediados de siglo, a partir del auge del banano y el petróleo y la llegada del modelo desarrollista, que los sueños liberales comienzan a hacerse realidad con un amplio proceso de modernización y fortalecimiento del Estado. Se trataba de articular una autoridad central, al tiempo que formar una ciudadanía universal y homogénea, con un imaginario común sobre la patria, su territorio y sus símbolos, que cohesionen la identidad nacional mediante la educación laica. Al mismo tiempo los gobiernos desarrollistas, buscan construir la base económica y un mercado nacional, construyendo vías de comunicación que permiten llegar a todo el país, por primera vez en la historia.

---

3 Esta diversificación se da luego de la crisis del cacao, según Maignushca y North (1991). También esto es examinado por Quintero (1991).

Bajo la égida de los militares se impulsó un tenaz esfuerzo de demolición de las relaciones tradicionales mediante la ley de reforma agraria, forzando a la modernización de los terratenientes. A la final el Estado central se impuso sobre los poderes locales y logra una presencia en todo el territorio. En el sector rural la modernización llegó a través de programas de desarrollo en donde el indígena es reconocido como campesino que necesita crédito, asistencia técnica y capacitación para progresar.

El retorno constitucional de finales de los años 70, buscó legitimar este proceso de modernización con la democratización política y el voto a los analfabetos. Sin embargo, pronto este intento tardío de ampliar los derechos, encontró su cuello de botella en el año 82 con la crisis de la deuda y el inicio del ajuste neoliberal. Las elites nacionales renunciaron a su proyecto “civilizador” de integrar a los ciudadanos ampliando los derechos sociales, trasladando los costos de la crisis a los sectores populares e indígenas.<sup>4</sup> Estos se alejaron de cualquier posibilidad de integración al polo moderno de la sociedad y la economía, generándose formas de exclusión permanente. Pero la democracia, al negar los derechos sociales, mina su propia base de estabilidad, pues pierde confiabilidad y legitimidad ante los ojos de la población.

Los partidarios del modelo aperturista y de mercado, buscaron el ideal de un “estado pequeño y eficiente”, pero en realidad terminaron por vaciar al Estado de cualquier contenido nacional y democrático. Por un lado se modernizaron funciones destinadas a facilitar las actividades del modelo, por otro lado se abandonaron otras como el apoyo a la producción agraria o las funciones vinculadas a lo social. Fruto de estas reformas, el Estado se convirtió en un archipiélago de aparatos modernos en medio de una maraña de zonas oscuras.

A la larga, este giro implicó el abandono del campo y el debilitamiento de los mecanismos de desarrollo y control sobre la población indígena, la cual optó por ocupar el vacío dejado, primero por los patrones y luego por el Estado, asumiendo una presencia directa en el escenario político. El hecho que marcó este cambio histórico en la vida nacional fue el levantamiento del año 90.

---

4 A este agotamiento de la forma de Estado se sumó la crisis del régimen político que se hizo evidente desde 1996 con el derrocamiento de Bucaram, que abrió un período de inestabilidad y de ilegitimidad de los partidos.

## La propuesta indígena

La movilización de los años 90 cuestionó al estado por la exclusión histórica de las nacionalidades y pueblos indígenas. Como alternativa, la CONAIE propuso la conformación del estado plurinacional, reivindicando derechos colectivos culturales, de representación y de autogobierno.

Luego de ocho años de lucha social y política, la Asamblea Constituyente de 1998 recogió buena parte de estos planteamientos. Así consagró en la Constitución el respeto al derecho consuetudinario, la justicia, educación y salud, el idioma y la cultura, los derechos de participación y representación. También se caracterizó al Estado ecuatoriano como pluriétnico y pluricultural.

Sin embargo, dicha Carta no reconoció la plurinacionalidad y dio una respuesta parcial a los derechos de autogobierno indígena. En este último tema sólo creó una categoría, “circunscripciones territoriales indígenas” por la cual se admitiría en las parroquias y cantones, la existencia de autoridades indígenas y la vigencia de derechos colectivos. Se trataba de un reconocimiento sin reordenamiento territorial, que debería regularse a través de una ley secundaria que nunca se dictó.

El movimiento indígena logró conformar el Concejo de pueblos y nacionalidades, Codempe, consiguió la legalización de sus organizaciones y la participación en varias instancias del Estado y gobiernos locales, mediante las elecciones y el Movimiento Pachakutik. Es significativo, además, que varios gobiernos hayan reconocido “territorios indígenas” en varias zonas de la Amazonía con una extensión aproximada de 4.000.000 ha<sup>5</sup>.

Se debe señalar que el movimiento indígena no ha enviado un mensaje claro en relación a los temas de autonomía y territorio, dado que no ha logrado compatibilizar su discurso de autogobierno con autoridades propias con su práctica de inscripción en el Estado mediante las elecciones.

Hay que constatar, sin embargo, que los indígenas mantienen un control significativo de las tierras rurales en la Sierra y de amplios espacios en la Amazonía, territorios de alta biodiversidad e importantes recursos

---

5 Con un territorio adicional de 2.300.000 que se legalizarían en los próximos meses.

naturales. Sobre esa base, al igual que sobre la existencia de un importante cohesión étnica y de formas institucionales comunitarias, la Confederación de pueblos kichwas de la Sierra, Ecuarunari, al igual que las nacionalidades de la Amazonía como los shuar o kichwas del Pastaza sostiene la existencia de “gobiernos comunitarios” o “autogobiernos indígenas” con diverso grado de desarrollo práctico y programático.

### Alcances de la propuesta indígena

En general se habla de autonomía indígena en cuanto el estado reconoce el autogobierno de pueblos y nacionalidades indígenas al interior de un espacio territorial determinado donde se ejerzan los derechos colectivos, con autoridades propias. A diferencia de la soberanía que implicaría la posibilidad de independencia, aquí se trata de autodeterminación interna. Puede implicar un proceso de reordenamiento territorial que atienda al espacio que ocupan esos pueblos. Las autonomías implicarían además un proceso social, cultural y político de reconstitución de pueblos y nacionalidades y de luchas que llevarían a un reconocimiento del Estado, es decir una autonomía de derecho. En este enfoque estarían en juego cuatro elementos básicos: el sujeto, el territorio, la identidad y la estructura de gobierno

El Codenmpe (Consejo de nacionalidades y pueblos indígenas del Ecuador) ha reconocido catorce pueblos y trece nacionalidades que serían los sujetos del proceso de autonomías y que habitan sobre todo en la Sierra y la Amazonía, pero también la Costa. Se trata de nacionalidades o pueblos que tienen identidad, historia, idioma, cultura propia, con formas tradicionales de organización social, económica, jurídica, política y ejercicio de autoridad propia<sup>6</sup>.

El primer límite que hay que señalar es que el proceso de reconstitución de pueblos impulsado por CONAIE (Confederación de nacionalidades indígenas del Ecuador) y Codenmpe ha tenido resultados parciales y que los indígenas más que identificarse con un pueblo o nacionalidad

---

6 <http://www.codenpe.gov.ec/npe.htm>

los indígenas se identifican con su lugar de origen o con las organizaciones sociales de las cuales son parte, tanto a nivel cantonal, provincial o nacional. Este es el caso de los indígenas de Cotopaxi que se identifican más con el Movimiento Indígena Campesino de su provincia (MICC) que con el pueblo Panzaleo. Y es que los indígenas cuentan con un denso tejido social con cerca de tres mil organizaciones comunales, centros y asociaciones, federaciones y confederaciones agrupadas en la lucha por la tierra, el agua, la cultura, el desarrollo y recientemente la acción política (la Bastida 2000).

Esto a su vez ha multiplicado los procesos organizativos, de manera que los cabildos, en el caso de la sierra por ejemplo, deben competir con otras formas asociativas modernas articuladas en torno al manejo del agua, la producción, la identidad de género, el deporte, etc. Por ello, el Cabildo ha perdido la autoridad ante sus miembros y en muchos lugares la junta de regantes, por ejemplo, tiene más convocatoria que el Cabildo.

Además, el proceso de modernización ha traído cambios importantes en términos de la composición social de los indígenas, la diferenciación entre estratos altos y el empobrecimiento de la mayor parte de la población indígena, la formación de grupos profesionales, artesanos, comerciantes y un amplio sector de jornaleros rurales y urbanos que trabaja en las plantaciones agrícolas, las flores o en la construcción y el servicio doméstico en las ciudades. Esto a su vez ha traído un éxodo de manera que a la identidad étnica y territorial se combina con nuevos equipajes culturales que se adoptan en la relación con el mercado y las urbes<sup>7</sup>.

Los pueblos y nacionalidades habitan en extensas zonas del territorio ecuatoriano, que se distinguen por tener continuidad territorial, como en el caso de la Amazonía, donde lograron la legalización de cuatro millones de hectáreas o zonas discontinuas donde cohabitan con grupos mestizos en la Sierra y la Costa. Pese a la desigual distribución de la tierra los indígenas controlan un sector de la tierra cultivable y contribuyen con la pro-

---

7 No se tiene información actual de este fenómeno, sin embargo hay barrios enteros de las ciudades que tienen una creciente población indígena en Quito y Guayaquil. Además está cambiando la composición étnica de pueblos rurales. Este proceso se ha acelerado en los últimos años, de manera que ha cambiado el escenario desde el cual la CONAIE planteó sus demandas de territorio y autogobierno.

ducción de alimentos de consumo interno. También ocupan territorios en zonas de alta biodiversidad.

Hay que señalar que este control de tierras y territorios ha sufrido importantes cambios como la imposición de un régimen de propiedad privada que erosiona la tradición comunitaria. También las tierras comunitarias se atomizan a partir de la repartición individual o su inscripción en el mercado. Además, las propiedades en manos de los indígenas se reducen debido al proceso de concentración en la propiedad de la tierra o el proceso de minifundización por las herencias. Otro problema vinculado con el anterior es la falta de legalización de las tierras.

La urbanización, integración al mercado y la migración han impulsado nuevos vínculos urbanos rurales. En general, la pequeña producción agrícola ha sido afectada por políticas macroeconómicas y la presencia de un modelo exportador que beneficia a las grandes empresas agrícolas que se dedican a la producción de flores, hortalizas, turismo, etc. en perjuicio de la producción de alimentos para el mercado interno.

Las tierras de la zona andina, así como los territorios amazónicos se han valorizado en los últimos años debido a la creciente demanda de recursos naturales. Esta demanda trae una presión y una disputa creciente por los recursos particularmente petróleo, cobre y agua, en donde los indígenas deben enfrentar a empresas agrícolas, transnacionales e inclusive las ciudades que buscan agua.

Otro aspecto clave de la autonomía tiene que ver con la diversidad étnica y cultural. El movimiento indígena ha desarrollado un fuerte poder simbólico que ha removido la cultura dominante. Ese poder está sustentado en la memoria histórica, su cosmovisión andina con una relación particular con la naturaleza y una visión particular del territorio, la existencia de conocimientos ancestrales, el idioma o la valorización de la comunidad que sustentan un fuerte sentido de pertenencia e identidad étnica, que incluso ha contagiado a otros sectores de la sociedad.

Sin embargo, la cultura de los indígenas al igual que las culturas mestizas y afroecuatorianas está afectada por cambios importantes y acelerados en las últimas décadas. No sólo que el Estado blanco mestizo sigue imponiendo sus valores y patrones de comportamiento “nacionales” mediante la educación y la promoción de valores nacionales homogéneos

sino que la migración, la urbanización, la extensión de los medios de comunicación y las iglesias protestantes han generado profundos cambios en la población indígena. Es posible que la irrupción de la presencia indígena sea precisamente un mecanismo de defensa ante la modernización acelerada que ha sufrido el país en el marco de la globalización. De cualquier manera, la presencia indígenas en el escenario nacional ha removido los viejos esquemas de discriminación étnica y racismo existentes en la población.

La reconstitución de pueblos y nacionalidades ha traído cambios también en cuanto se configuran “consejos de gobierno” en las comunidades, federaciones y confederaciones. Además de los cambios formales los indígenas han desarrollado nuevas prácticas de autogobierno, afirmando espacios de participación amplia en asambleas comunales, estableciendo nuevos mecanismos de representación, con cierto respeto a las autoridades propias.

Se ha mantenido competencias en los ámbitos de justicia, una creciente preocupación por los recursos naturales y el territorio, sosteniendo las tradicionales formas de organización del trabajo para obras públicas comunitarias, al tiempo que se han afirmado las organizaciones como entidades mediadoras y de gestión ante Estado y los organismos de desarrollo. En Ecuador, sin embargo, las autoridades “propias” tales como los consejos de ancianos han desaparecido, imponiéndose un cambio generacional en donde los segmentos más jóvenes y estudiados asumen la dirección de sus consejos de gobierno, pues se trata de liderar procesos de gestión y negociación que requieren conocimientos y destrezas propias del mundo occidental.

Además, como se señaló anteriormente, hay conflictos internos que afectan la red organizativa de los pueblos indígenas tales como la presencia de múltiples micro organizaciones “modernas” que desbordan el marco de control y convocatoria de los “cabildos”. También estos deben enfrentar la competencia de los órganos del estado a nivel parroquial y municipal, tenientes políticos, policías, ONG y jueces que se superponen en los ámbitos de acción propios de las organizaciones indígenas.

## Pistas finales

Del recorrido realizado salta a la vista que la composición, identidad, territorio y formas de gobierno de los grupos indígenas se ha ido modificado en el tiempo, dependiendo de las relaciones y conflictos con las elites, el poder dominante y el Estado. Esto significa que un proyecto de reconstitución de los pueblos indígenas que busque “rescatar” el pasado y “reconstituir” una identidad puede tener sus limitaciones a la hora de enfrentar un contexto de cambio, en donde gravitan nuevos factores como la globalización, la migración, la diferenciación social, etc.

La fortaleza de los indígenas ecuatorianos ha sido no sólo mantener su identidad sino recrearla, “negociando” elementos con otras culturas y construyendo nuevas formas de expresión y organización, con alianzas con grupos sociales mestizos, que le ha permitido resistir y posicionarse ante la sociedad dominante. Religiosidad, educación, reforma agraria, derechos colectivos, organización clasista, comercio, desarrollo sustentable son representaciones construidos desde la cultura occidental que han sido reutilizados por los indígenas para desarrollar su propia fuerza e identidad cambiante.

Afirmándose en su memoria histórica, desarrollando sus saberes, afirmando el control del territorio, los indígenas tienen el desafío de concretar su propuesta de autogobierno, resolviendo las tensiones entre su intervención dentro del Estado y de sus acciones que cuestionan la forma actual del Estado. Esta propuesta implica desarrollar un enfoque adecuado, definiendo estrategias que le permitan acumular fuerzas como para modificar las reglas de juego de la institucionalidad existente.

La crisis del Estado ecuatoriano y el relativo fracaso de la descentralización luego de 15 años de reforma estatal, abre una oportunidad para debatir alternativas que reconozcan la diversidad del país, incluyendo la diversidad étnica, en el marco de una propuesta de reforma estatal global. La actitud de postergar el problema no parece adecuada, si se quiere avanzar en la construcción de formas de autogobierno indígena.

Hay varios temas pendientes en la agenda del movimiento indígena: ¿Cómo repensar el territorio en condición de propiedad privada, concentración de la propiedad de la tierra, migración de la población y nuevos

vínculos de los espacios tradicionales comunitarios y los espacios urbanos? ¿Cómo defender su territorio rico en biodiversidad y actuar ante los conflictos ambientales con las empresas petroleras, mineras o florícolas? ¿Cómo desarrollar formas de autogobierno en los diversos niveles, que integren las nuevas agrupaciones sociales y que tengan una relación adecuada con el Estado, los jueces y los gobiernos locales del Estado blanco mestizo? ¿Cómo pasar de una práctica focalizada y reivindicativa con el Estado a una práctica que de atención adecuada a los problemas de autogobierno?

Pero el tema no sólo tiene que ver con el debate conceptual y político sino también con las prácticas de autogobierno, pues los pueblos indígenas tienen múltiples experiencias que deben sistematizar, lecciones aprendidas en contextos diversos, manejo de los marcos institucionales y un acumulado cultural y político importante que servir para construir esa propuesta.

Todas estas preguntas podrán ser respondidas sobre la marcha, mientras se construye la fuerza para luchar y alcanzar el reconocimiento de las autonomías indígenas.

## Bibliografía

- Demélas, Marie Danielle (2003). *La invención política*. Lima: IFEA IEP.
- Guerrero, Andrés (1998). “Ciudadanía, frontera étnica y compulsión binaria”, *Iconos* No.4, dic.-marzo, pp.112-123. Quito: FLACSO.
- Guerrero, Andrés (2000). “El proceso de identificación: sentido común ciudadano, ventriloquia y transescritura”, en Guerrero, Andrés (comp.) *Etnicidades*. pp. 9-60. Quito: FLACSO.
- Bastida, Edgar la (2000). *La organización indígena ecuatoriana*. Quito: Fenocin.
- Maignascha, Juan. (1994) “El proceso de integración nacional en el Ecuador: el rol del poder central, 1830-1895”. En: Maignascha, Juan. (Ed.). *Historia y región en el Ecuador: 1830-1930*. Quito: Corporación Editora Nacional-FLACSO-CERLAC. pp. 355-420.
- Maignascha, Juan y Lisa North (1991). “Orígenes y significado del velas-

quismo, 1920 1972”, en Quintero, Rafael (ed.). *La cuestión regional y el poder*. Quito: Cen Flacso, York University.

Palomeque, Silvia (2000). “La Ciudadanía y el sistema de gobierno en los pueblos de Cuenca”, en *Cuadernos de Historia Latinoamericana* No. 8, pp. 116 141

Quintero, Rafael (1991). *La cuestión regional y el poder*. Quito: CEP.

Ramón, Galo (2004). “Estado, región y localidades en el Ecuador: 1808-2000”, en Báez, Sara, Ospina Pablo y Ramón Galo, *Una breve historia del espacio ecuatoriano* Camaren, IEE, Terranueva, Comunidec, 105-188

## Leyes

Ley de Descentralización y Participación Social (1998). Constitución Política del Ecuador. <http://www.cervantesvirtual.com/portal/constituciones>

# Visión prospectiva sobre la descentralización y autonomías en el Ecuador

Jakeline Jaramillo B.\*

## Resumen

A las puertas de un cambio de gobierno en el Ecuador y en un contexto en donde se discuten nuevas reformas constitucionales, la FLACSO y el CONAM organizaron el evento “Quince años de descentralización y autonomías en Ecuador”, como un aporte a una evaluación integral del proceso en el país.

Los diferentes bloques temáticos del seminario permitieron contextualizar la descentralización ecuatoriana a nivel internacional, matizándola con algunas las experiencias de países de la región, así como tener una mirada crítica al proceso en el país y conocer los proyectos y propuestas más relevantes sobre descentralización y autonomías en el Ecuador.

A partir de estos contenidos, el presente acápite resume las ideas fuerza más importantes que plantearon los expositores y los participantes en los foros de discusión y en el taller de retroalimentación que se realizó al final del evento. Este resumen se ha estructurado de tres ámbitos: los aspectos más relevantes de las experiencias internacionales, el balance del proceso ecuatoriano y recomendaciones en los ámbitos: político, lo financiero, lo territorial y lo administrativo

---

\* Asesora en descentralización y modernización el Estado del Programa PROMODE-GTZ Ecuador.

## La experiencia en América Latina sobre descentralización

A la luz de las experiencias vividas en América Latina y de sus resultados, la redefinición del concepto de descentralización aparece como un tema fundamental. Al plantear que la descentralización no es un tema local únicamente, se entiende que ésta no busca eliminar la centralidad estatal o el poder que tiene el Estado, sino de distribuirlo equitativa y democráticamente para redefinir las relaciones entre el Estado y la sociedad.

Entonces, cómo debe ser concebido el centro, quién se encarga de él y cuál debe ser su funcionalidad, son temas obligatorios a abordar en el proceso de descentralización. Sin embargo, en un contexto de construcción de un nuevo modelo de Estado, se requiere de un centro fuerte y una periferia fuerte, pero ambas distintas a la actual.

Por otro lado, la descentralización es principalmente un proceso político complejo, vinculado a los actores sociales y políticos, a la correlación de estas fuerzas. También es definida como un proceso abierto, donde se enfatiza en los peligros que encierran sus extremos, como ejemplo en el caso de América Latina, la reivindicación por privatización y por la creación de nuevas soberanías o autonomías, aparecen como demandas de descentralización principalmente en las regiones ricas.

Actualmente muchos países de América Latina viven un reflujo y otros estancamiento del proceso de descentralización. La vía predominante en la región ha sido la municipalista, la cual ha traído problemas de polarización, debilitamiento de lo nacional, pérdida de peso del nivel intermedio de gobierno y desorganización del Estado.

La experiencia de Bolivia, Perú y Colombia países que tienen ya un buen camino recorrido en el tema, dejan varias lecciones aprendidas que es posible tomar en cuenta para alimentar el proceso ecuatoriano, sobre todo en la lucha por el poder político y económico.

En Bolivia luego de 12 años del proceso, se pone en relieve la situación actual donde se produce un enfrentamiento entre el Gobierno y los actores que han venido impulsando la descentralización. En este contexto, la Asamblea Constituyente en este país deberá tratar el tema de las autonomías departamentales, definir su viabilidad y contenido.

La reforma administrativa amparada por la Ley de participación popular en 1994 -iniciativa del gobierno- trató de evitar la descentralización política. En esta reforma la municipalización que se implementó fortalecía y modernizaban el Estado sin perder su carácter centralista. Sin embargo, luego de años de silencio de los movimientos regionalistas en Bolivia y tras la emergencia de los comités cívicos, la descentralización política emerge con gran fuerza en el debate político.

En este escenario los avances de la descentralización administrativa han pasado a segundo plano, actualmente el tema clave de la descentralización en Bolivia se relaciona con la lucha de los actores sociales y con el planteamiento de la propuesta de las autonomías departamentales.

La Constitución de 1993 en el Perú -vigente a la fecha- que fue elaborada para el a la medida del régimen autocrático presidencialista, concentró el poder en el presidente, consolidando la hipercentralización. En la segunda reforma de la descentralización iniciada con la transición democrática a inicios del siglo XXI, Toledo la redujo a un proceso de transferencias condicionadas, donde el gobierno central es el árbitro. Reforma que no estuvo acompañada con esfuerzos de descentralización fiscal, ya que no prosperaron en el referéndum, las demandas por recursos de los gobiernos regionales departamentales, otorgándole también un fracaso a la integración regional planteada.

La Ley de bases de descentralización del 2002, fue clara sobre las competencias exclusivas, mas no sobre la compartidas o concurrentes. Como resultado se tiene en el Perú la ausencia de un mapa de distribución de competencias, recursos y en general de una visión de desarrollo y objetivos de reforma de estado.

Actualmente el Perú se encuentra entre dos repúblicas. La vieja república de privilegios, exclusión y centralismo con su representación en la derecha política y los grupos de poder económico y la otra, como opción progresista que desde la sociedad surge con un nuevo sentido de república. Al parecer esta última opción se vislumbra como un nuevo escenario la reforma descentralista o rediseño de la reforma en el Perú.

La experiencia de Colombia es vista como uno de los procesos que mayores resultados ha obtenido en materia de devolución de competencias, institucionalización de mecanismos participativos en la gestión

pública y de mejoramiento de las condiciones de vida de los colombianos.

Los logros obtenidos con la constitución de 1991 en materia de descentralización, se ven actualmente amenazados debido a la estrategia de recentralización que impulsa el gobierno nacional desde fines de la década de los años 90 y por la paramilitarización de la política o el poder del conflicto armado sobre los gobiernos locales. Las leyes aprobadas para sanear las finanzas y reducir el déficit a través del cambio en el sistema de transferencias, han disminuido el poder de las autoridades locales, convirtiéndose en ejecutores de las decisiones del gobierno central. Estos dos aspectos fundamentales han debilitado el proceso de descentralización en Colombia y de los objetivos iniciales de reforma de estado y modernización de la gestión pública.

En resumen, las experiencias enunciadas permiten caracterizar que la descentralización en estos países está inscrita en un marco de correlación de fuerzas políticas y sociales. Si bien los procesos emergen desde la iniciativa de gobierno con carácter principalmente administrativista, pero dejan de lado la descentralización política y económica<sup>1</sup>. Ante esta realidad, la lucha por el poder político y los conflictos entre actores predominantes, ven su salida en escenarios pluralistas y democráticos como asambleas y planteamiento de espacios para rediseño de reformas.

Se pone de manifiesto la necesidad de contar en cualquier escenario y país una política de descentralización, como proceso de concertación nacional y subnacional en torno al futuro de la descentralización que vincule el concepto de territorio y las disparidades regionales. Por otro lado la descentralización no puede ser separada de un proyecto político y en este contexto, más allá del fortalecimiento local, está la construcción de un nuevo modelo de estado.

En este sentido si la descentralización es un tema de acuerdos nacionales, ésta no puede ser reducida a una técnica de transferencias de competencias, ni la construcción de las autonomías, debe responder a un proceso donde desaparecen los estados nación.

---

1 Con excepción de Colombia.

Otro aspecto que hay que resaltar es hasta dónde y cómo equilibra el poder político entre centro y periferia, sobre todo cuando existiendo avances y mejoramiento de servicios a través del proceso de descentralización, éste se ve amenazado por decisiones de recentralización del gobierno central.

### Una mirada al proceso ecuatoriano

A partir de las exposiciones sobre este tema se puede afirmar, que en el Ecuador los resultados frente al ajuste y la modernización y a las reformas de segunda generación han sido mínimos. El estado central se debilitó, no se han modernizado las entidades que promovían el modelo neoliberal y menos las que fomentaban la cohesión social. El achicamiento del estado no se concretó, ni se descentralizó, ni se privatizaron completamente las empresas estratégicas.

Sobre los avances del proceso de descentralización, en el Ecuador existen dos países: el de papel y el real. El país de papel ya logró el reto de la descentralización a través del amplio marco legal, mientras que el del país real, aún no. Lo anterior debido a la inexistencia de un proyecto de país, con un modelo de descentralización que funciona con otros objetivos y con demandas de competencias no sustantivas y privilegiando a los gobiernos locales fuertes. La preeminencia de la voluntariedad del esquema constitucional, la no transferencia de recursos y la falta de información a la ciudadanía sobre sus beneficios, son también otros cuellos de botella del proceso.

En la caracterización de la descentralización en el país se destaca:

- Debilitamiento del estado nacional y el fortalecimiento de los gobiernos locales: La legitimación de lo local en desmedro de los sistemas nacionales y la universalización de los derechos.
- La existencia de un sistema político regionalizado fragmentado con una representación parlamentaria provincial, y con partidos regionales e incluso locales.

- El fracaso de Ley de descentralización y del modelo 1 a 1 basado en la voluntariedad. Competencias no definidas por nivel y superposición. Convenios de Transferencias sin los recursos asociados.
- Nivel intermedio fragmentado (gobernación-direcciones, prefectura).
- No rendición de cuentas, clientelismo, baja participación sociedad civil.
- Alta discrecionalidad y asimetría tributaria: concentrada enormemente en Pichincha y Guayas. El petróleo es un factor clave para el financiamiento público de lo nacional.
- Aumento de recursos sin competencias; partidas especiales –discrecionalidad.
- Recursos fiscales, en su mayoría ejecutados por el Gobierno central en el ámbito local.
- El gasto subnacional se explica principalmente por las transferencias del gobierno central, lo que induce a sustituir esfuerzo fiscal local por transferencias.
- Las transferencias territoriales subnacionales - ni las sociales están siendo distribuidas equitativamente.

### **Recomendaciones planteadas al proceso ecuatoriano**

Frente a esta realidad las recomendaciones planteadas a lo largo del seminario se pueden resumir en cuatro grupos: en lo político, financiero, territorial y lo administrativo

#### *Sobre aspectos políticos*

Frente a la crisis del Estado y del agotamiento del modelo centralista casi todos los expositores del seminario han planteado la necesidad de estable-

cer un nuevo modelo de Estado y una reestructura del estado.

La mayoría coincide en una visión de un sistema nacional, articulado y más o menos homogéneo. El postulado general es sí a las autonomías subnacionales, pero partiendo de un proyecto nacional que promueva para todos el crecimiento económico, la mejora de la calidad de vida, la equidad, la eficiencia y el desarrollo de ciudadanía.

La descentralización no debe ser vista como una técnica de transferencias, ni tampoco las autonomías como un mecanismo para desaparecer al estado. Al contrario se requiere no sólo fortalecer la periferia, sino también al centro.

Adicionalmente un proceso de descentralización y autonomías debería garantizar: articular el territorio, democratizar el gobierno, culminar en una nación pluriétnica, participación y contraloría social.

Sin embargo, otra visión fue propuesta en el seminario, que parte de la afirmación que el sistema de descentralización ha sido un fracaso para el Ecuador, principalmente por el aspecto económico, ya que implica asumir los déficit del sistema y sus competencias deficitarias. La propuesta se basa principalmente en el principio de la voluntariedad y el respeto a la diversidad para entrar en un proceso autónómico. Postula las autonomías individuales y las asociaciones consensuadas para el manejo de diferentes materias. Tampoco deben tener espacios de intermediación con el gobierno central para las ciudades mas desarrolladas. Esta perspectiva al parecer de los participantes, busca consolidar proyectos locales y pensar menos en lo nacional.

El concepto de autonomía se mira como un instrumento que permita resolver las inequidades y la lucha contra la pobreza. Surge entonces la pregunta sobre cuál debe ser el concepto de autonomía en un estado unitario, ¿cómo la nación se visibiliza en los territorios?

Queda planteada la interrogante sobre la convivencia de 2 visiones con prioridades diferenciadas: la equidad versus la libertad y cómo se plantea la descentralización y las autonomías. Como una que apoya a los más pobres o como otra que beneficia a los más ricos. Este aspecto es fundamental a ser discutido en nuestro país y las diferentes alternativas hay que negociarlas con los diferentes actores.

Otras ideas planteadas y que se vinculan al ámbito de lo político se refieren a:

Sistema electoral por distritos.

- Voto por programas de gasto.
- Presupuestación participativa.
- Definición de gastos e ingresos por representantes electos.
- Representación mixta: el territorio global y del distrito electoral.

### *Sobre aspectos financieros*

La ponencia presentada por CEPAL<sup>2</sup>, fue extensa y pertinente. Plantea una propuesta en la que define la descentralización fiscal, en función de una diferenciación, sea esta para bienes territoriales o sea esta para bienes sociales<sup>3</sup>.

Algunas de las recomendaciones más importantes dan énfasis a los siguientes aspectos:

- Sistema de asignación fiscal predecible, co-responsable y solidario.
- Incluir contribuciones comunitarias en ingresos municipales.
- Dar base fiscal a los gobiernos intermedios.
- Establecer un principio de justicia distributiva.
- Eliminar el gasto discrecional.

---

2 Con base en un estudio conjunto con CONAM (GTZ).

3 Bienes sociales: educación y atención de salud; bienes territoriales: todo lo demás descentralizable.

- Gasto diferenciando en el financiamiento entre bienes territoriales y bienes sociales.

### *Sobre aspectos territoriales*

Frente a un excesivo fraccionamiento en el nivel intermedio, una multiplicidad de organizaciones gubernamentales poco eficiente, incremento de brechas territoriales, cambio de patrones espaciales, una de las ideas planteadas es que se debe procurar un nuevo ordenamiento territorial donde la división político-administrativa corresponda con las diferenciaciones geográficas, buscando los equilibrios territoriales y las economías de escala.

Es necesario desarrollar con mayor profundidad los aspectos territoriales, planteando los siguientes aportes en la búsqueda de una visión territorio que promueva:

- Territorios integrados.
- Desarrollo con valor agregado.
- Apertura al mundo.
- Competitividad con innovación.
- Sustentabilidad ambiental.
- Territorios indígenas.
- Espacios regionales.

### *Sobre aspectos administrativos*

En este campo existió una diversidad de propuestas, que se han agrupado en cuatro modelos territoriales administrativos. Sin embargo, se notó como denominador común que todos parten de la importancia de elimi-

nar la superposición de funciones entre los diferentes niveles del estado y de plantear la necesidad de redefinir la dicotomía urbano-rural que existe en el nivel subnacional.

También resalta la propuesta de ir hacia un régimen nacional, simétrico pero procesal, de competencias obligatorias, de complementariedad legislativa, basado en el fortalecimiento de los distintos niveles de gobierno y bajo los principios de subsidiariedad, equidad y desarrollo armónico.

Queda de manifiesto la interrogante, a partir de la coyuntura política en el país, sobre qué institución va a soportar o impulsar el proceso de descentralización y atado a esto, la necesidad de recursos tanto para el proceso como para la gestión descentralizada propiamente dicha.

### **Modelo 1**

- Sistema de competencias establecido, organizado. Puede tener complementación progresiva.
- Organizar un modelo de transferencias gradual.
- Modelo con marco general con flexibilidad.

### **Modelo 2**

- Redefinir roles por niveles de gobierno desde una estrategia nacional de competitividad.
- Plantear un nivel intermedio de gobierno como articulador.
- Definir las competencias públicas territoriales y transferir gasto diferenciado entre bienes sociales y territoriales.
- Potestades de gasto o financiamiento autónomo a gobiernos subnacionales, condicionadas a asociación o en forma de consorcio.

### Modelo 3

- Plantea regiones como nivel intermedio, donde Quito y Guayaquil tendrían jerarquía de ciudades regiones.
- El nivel regional combinaría el último eslabón de lo desconcentrado y el inicio del nivel regional autónomico.
- Se deber retomar un sistema de planificación y gestión.
- Diseñar la representación de los municipios en este nivel regional o intermedio.
- Definición competencial, lo exclusivo y lo concurrente manteniendo un enfoque sistémico.
- Racionalizar división política administrativa por: economías de escala y regiones territorios.
- Conformación de gobiernos regionales a través de estímulos para la fusión.

### Modelo 4

- Plantea la posibilidad de un sistema autónomico ubicado en varios niveles de gobierno y creación de mancomunidades.
- Proyecto sustentado en la voluntariedad de los territorios, no obligatorio.
- Competencias integrales, sin fraccionarlas, “sin matrices”.
- Ciudades grandes y medianas no precisan de interlocutores ante el gobierno central (sin gobiernos intermedios).

Otras observaciones e inquietudes a tomar en cuenta se recogen a continuación y que se requiere analizar:

- ¿Cómo funcionarían las relaciones intergubernamentales entre niveles?
- Descentralización con autonomías para el desarrollo nacional: derecho de los ciudadanos.
- ¿Estado unitario con autonomías? , pero ¿cuál autonomía?
- Falta conceptualización de descentralización y autonomía.
- Desconocimiento de varias propuestas provinciales sobre autonomías (ejemplo, Manabí).
- ¿Hasta dónde llega el nivel legislativo sub-nacional?
- ¿Cómo va a ser la captación de tributos y recursos nacionales en un régimen de autonomías?
- ¿Que pasa después de la transferencia de competencias? ¿Cómo se gestiona en el territorio? ¿Cómo se atiende las demandas de transformación institucional requeridas?

## Escenarios

De los aportes de los expositores se pudo recoger los siguientes escenarios posibles:

- La posibilidad de reforma constitucional, vía asamblea, que llevaría a un cambio más global, adecuando el conjunto del régimen político y administrativo y donde se analice y proponga un Régimen nacional de autonomías.
- Las reformas o promulgación de leyes: trabajando en una Ley de régimen seccional que pudiera integrar la noción de gobierno intermedio (nueva provincia o distritos metropolitanos).

Los participantes identificaron acciones que puedan apoyar estos escenarios:

- Pre-construir, en el marco de espacios públicos y legítimos nacionales, una propuesta de consenso.
- Ejercer presión desde la demanda (los gobiernos locales y gremios), al gobierno central.
- Formación de demandas regionales como agenda socio política.

### Conclusiones finales

A la luz de los hallazgos del proceso y de las reflexiones, es claro que el debate sobre estos temas en el Ecuador, está por iniciar y es una oportunidad poder tratarlos en el marco de una posible asamblea constituyente.

Sin duda en el país se están planteando, visiones y propuestas diferentes y aún cuando existen diferencias en los proyectos planteados, parecería que sí puede haber una base de acuerdos que debe ser explorada.

Es imperativo que se vea a la descentralización y a las autonomías como parte de una reforma integral del estado, cuyo contenido debe ser alimentado con una visión conjunta de los actores relevantes, incluyendo a aquellos que se oponen a descentralización. Para ser oportunos en los aportes, debe intentarse que los acuerdos se logren en un proceso pre-asamblea a través de amplias reuniones.

Se debe acordar términos, pues es aparente que el significado de descentralización y autonomías es diferente para diferentes actores y a la luz de esta realidad, se debe profundizar sobre los contenidos de la autonomía para el país y sus implicaciones.

IV.  
Pluralidad de metas:  
Las propuestas

# Construcción del nivel intermedio de gobierno: avances y desafíos

Gustavo Abdo L.

## Introducción

La organización del espacio geográfico está siendo profundamente modificada a partir de los cambios generados por el proceso de globalización. Las viejas formas de administración del territorio se muestran en muchos casos obsoletas, lo que ha determinado el inicio de procesos de reestructuración territorial en los estados nacionales, en mucho expresados en procesos de descentralización del Estado e incluso en autonomización de sus territorios.

Las cambiantes condiciones del mundo actual, provocadas por innovaciones científicas y tecnológicas, que repercuten en las formas de producción y de ellas, en la cultura de los pueblos, van configurando un mundo en continuo cambio. Así, las dinámicas de los territorios, se van ajustando a los ritmos impuestos por las corrientes globalizadoras, viéndose abocadas a la generación de capacidades para enfrentar los nuevos retos que vienen impuestos por los territorios denominados del primer mundo.

En el Ecuador, la división política basada en provincias, cantones, parroquias y circunscripciones territoriales y administradas por consejos provinciales, municipios y juntas parroquiales<sup>1</sup>, en muchos de los casos

<sup>1</sup> Las circunscripciones territoriales indígenas no se han creado mediante ley, no existe ningún organismo para su administración como determina la Constitución Política de la República en el artículo 228.

conserva aún, las tradicionales formas de administración del territorio, sin ajustarse a las actuales tendencias políticas, sociales y económicas que promueven la gestión del desarrollo integral con equidad. Estos procesos exigen repensar la administración del Estado y volver la mirada a los territorios, analizando sus propias dinámicas, potencialidades y demandas internas y externas.

En la actualidad, existen muchas iniciativas y acciones que impulsan una profunda reforma del Estado, en la cual se evidencia el propósito de fortalecer la visión territorial y posibilitar a los gobiernos intermedios a asumir roles más estratégicos, para impulsar en forma integral, el desarrollo socioeconómico de sus respectivas jurisdicciones.

En esta nueva visión, el territorio, según Miguel Panadero, está sujeto a innovaciones generadas.

“a partir del desarrollo de la ciencia y la técnica en las actividades productivas y en la misma cultura de cada país... (las que) originan nuevas circunstancias que impulsan la necesidad de reformar la organización político-administrativa de los países, y son germen a su vez de nuevas transformaciones, tanto en la morfología de los elementos, como en el sentido de los flujos que dan forma al espacio geográfico”

(Panadero *et al.*, 1992: 64).

Pero la globalización que vivimos a escala mundial, además de los cambios en la organización del territorio de los estados nacionales, está generando importantes modificaciones en la geografía política. Por un lado, los estados nacionales se van desdibujando y más bien se van configurando o consolidando estructuras supranacionales (Unión Europea, Nafta, Cafta, MERCOSUR) y, por otro, se van consolidando los territorios subnacionales y micro-regionales, como nuevos actores internacionales (Boissier 1999: 34). Esta pérdida de protagonismo de parte de los estados nacionales, paradójicamente, va fortaleciendo la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales. Y ello, en mucho, corresponde al hecho de que en casi todos nuestros países se extiende y se profundiza la democracia y como parte de ella, los procesos de descentralización, en donde los gobiernos locales comienzan a ser actores protagónicos del desarrollo.

Pese a que el fenómeno de la globalización parecería no favorecer, en perspectiva, la vigencia de los estados – nación, éstos aún mantienen su importancia, aunque es fundamental iniciar procesos profundos de reforma estatal que doten a los gobiernos subnacionales roles más estratégicos en la gestión gubernamental, capaz de hacer más acordes, las dinámicas de los territorios con la estructura institucional del Estado.

Las gestiones exitosas de ciertos gobiernos subnacionales en sus territorios, pueden resultar infructuosas e insuficientes, si no se emprenden en procesos de reforma del Estado que involucren a todos los niveles de gobierno y estratos de la sociedad en el marco del territorio nacional y, empoderen a la sociedad civil, de los procesos de impulso al desarrollo y de la evaluación y fiscalización del accionar de sus gobiernos.

### **La gestión del territorio**

En el Ecuador, la gestión de competencias a nivel nacional y local ha estado marcada por la lógica sectorial, y ha sido impulsada desde las instituciones del Gobierno central. La visión sectorial predominante, se ha caracterizado por un manejo de las instituciones nacionales y locales bajo esquemas de gestión de compartimentos estancos, dentro de los cuales, se han construido estrategias de gestión que garantizan la supervivencia sectorial, gremial e institucional, dejando en segundo plano la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.

Sobre la base de recuperar al territorio como sujeto de desarrollo, se propone avanzar en la construcción de competencias territoriales, que contemplen los siguientes ejes estratégicos de gestión:

- Gobernabilidad territorial.
- Administración y gestión del territorio.
- Fomento de la competitividad territorial.
- Apoyo al desarrollo humano sostenible, a través del cumplimiento de los objetivos del milenio.

El proceso de construcción de estas cuatro competencias “fundacionales” en los territorios, se plantea como condición necesaria para implementar una nueva modalidad de gestión del Estado y para ello se debería impulsar, al menos, tres procesos simultáneos y concurrentes, que involucren la participación de todos los actores, son:

Avanzar en el proceso de descentralización a fin de que se transfieran nuevas capacidades, responsabilidades y recursos desde al gobierno nacional al nivel intermedio de gobierno, empoderando a los territorios en su capacidad de ser actores estratégicos en el proceso de impulso al desarrollo endógeno.

Desarrollar nuevos modelos de gestión de las competencias solicitadas, para que sean ejecutadas de forma descentralizada, participativa, sistémica, intersectorial, interinstitucional y eficiente.

Impulsar procesos de fortalecimiento institucional, de reingeniería interna y desarrollo del capital humano, que les permitan asumir los nuevos roles estratégicos y operar el nuevo modelo de gestión descentralizado de competencias en los territorios.

En este análisis, surgen algunas interrogantes; ¿cómo organizar las competencias transferidas desde el Gobierno central respecto a los cuatro ejes estratégicos de la gestión territorial?; ¿cómo deben articularse una con otras, a fin de que el nuevo modelo de gestión sea realmente democrático, descentralizado, transparente y con un alto nivel de cumplimiento de las expectativas de la población? Estas son algunas de las preguntas generadoras que este acápite busca dar respuesta, para avanzar en su resolución, se definirá conceptualmente cada una de las competencias y, simultáneamente, se avanzará en proponer criterios de un ordenamiento de las competencias, alrededor de los ejes estratégicos previamente definidos.

## **Gobernabilidad territorial**

Debe ser concebida como una orientación del sistema político territorial de participación ciudadana para prevenir y/o resolver conflictos, y; para adoptar decisiones y auto regulaciones, que medien la relación entre los actores institucionales, políticos y sociales, como orientación que estimu-

le la concertación de los actores locales entre sí y de los agentes externos relevantes. Los aspectos fundamentales dentro de este eje estratégico son:

- Los pactos sociales.
- La articulación y cooperación de actores.
- La participación ciudadana y control social.
- El tejido social y la construcción de redes de actores territoriales.
- El fortalecimiento de la democracia representativa.
- La cultura ciudadana

La gobernabilidad, debe manifestarse en la definición y en la aceptación e impulso ciudadano a la ejecución de planes, programas y proyectos de desarrollo provincial y de interés colectivo. La adopción de un sistema de decisiones con estas características, debe conducir a la construcción de pactos sociales territoriales, que sirvan de base para avanzar hacia la construcción de acuerdos regionales y nacionales.

Los gobiernos intermedios, son actores estratégicos en la generación de espacios de concertación y diálogo, no obstante, deben readecuar su estructura institucional para instaurar canales y mecanismos efectivos de participación, en donde los distintos actores, públicos y privados, puedan ejercer su derecho a la toma de decisiones, incluso de carácter presupuestario, e interactuar entre sí, con la finalidad de adoptar una visión estratégica de desarrollo y avanzar en el cumplimiento de objetivos comunes. Debe considerarse además, como una modalidad eficiente y efectiva de gestión pública, la posibilidad de generar externalidades a mediano y largo plazo, ya que construye ciudadanía, responsabilidad social y potencia las relaciones de confianza entre los actores (capital social), es decir, contribuye a la construcción y el fortalecimiento de la democracia.

En el actual esquema gestión político administrativo que tiene el país, en el que no existe prelación entre niveles de gobierno, la relación pública – pública debe estar basada en la construcción de pactos sociales y debe ser considerada como un mecanismo eficiente de reducción de conflictividad y de autorregulación.

El proceso de construcción de gobernabilidad, puede nutrirse de los procesos de descentralización hacia los gobiernos intermedios, toda vez que al transferirse las competencias de rectoría territorial, se avanza en la definición de relaciones de prelación entre niveles de gobierno, reconstruyéndose así, tanto las articulaciones horizontales como verticales en el territorio. En definitiva contribuye a la legitimación de las autoridades locales y por tanto, al fortalecimiento de la democracia representativa.

En un contexto de autonomías equivalentes, como la que rige actualmente, los procesos de descentralización pueden desencadenar más autarquía e ineficiencia, más dispersión de esfuerzos en los territorios; por lo que se requiere definir claramente los roles por niveles de gobierno y definir las articulaciones entre ellos. En este contexto, la iniciativa impulsada por el CONCOPE de transferencia conjunta de competencias a las veintidós Prefecturas, permite ordenar el proceso, repensar las articulaciones entre niveles de gobierno para cada sector, estableciéndose relaciones de prelación y coordinación interinstitucionales, a fin de evitar una mayor dispersión y superposición de competencias.

Si bien, la Constitución Política de la República crea el Sistema nacional de planificación con la participación de los gobiernos seccionales, no se ha avanzado en su diseño e implementación.

La gestión del territorio demanda la creación de un sistema de planificación descentralizado, conformado por subsistemas de planificación provincial, donde las funciones de planificación nacional en el gobierno central, orienten la planificación provincial y esta la cantonal y parroquial; es decir una planificación en cascada, estableciéndose mecanismos de retroalimentación de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba (flujo y contraflujo) y de articulación entre los diferentes niveles, es decir incorporar un enfoque sistémico en su estructuración.

Es imperativo incorporar en el subsistema de planificación provincial las cuatro competencias territoriales como ejes sectoriales de tratamiento, lo que facilitaría sustancialmente que este sea asumido por los consejos provinciales, claro está en la perspectiva de la construcción de una nueva institucionalidad provincial. Un sistema de estas características posibilitaría dar una mayor claridad a los roles y funciones de planificación por niveles de gobierno.

## La administración y gestión del territorio

La administración y gestión del territorio debe ser entendida como un conjunto de acciones técnicas, políticas, administrativas y de planificación física, concertadas, para disponer de instrumentos eficaces de orientación del desarrollo y de regulación de la utilización, ocupación y transformación del espacio físico. Aquí se prevén varios aspectos fundamentales, estos son:

- La planificación provincial.
- Los sistemas de información.
- El sistema provincial de evaluación y seguimiento.
- El manejo sustentable de recursos naturales y la preservación ambiental.
- El manejo de cuencas hidrográficas.
- La gestión de riesgos.

En el desarrollo económico y la competitividad, vemos que tanto por la magnitud, como la naturaleza de los efectos de la globalización y la liberalización comercial del sector agrícola y manufacturero en el Ecuador dependen, sobre manera de los costos de transporte y de transacción asociados a la ubicación de productores y consumidores en el espacio, afectándolos de manera diferencial en función de la escala de producción.

Para los productos agropecuarios y manufactureros, los costos de transporte representan una proporción no despreciable del valor de los flujos comerciales externos, y superior en muchos casos al peso de los aranceles. Por otro, la deficiente infraestructura vial conlleva costos de transporte internos significativos y, por ende, para una buena parte de los agricultores y pequeños y medianos empresarios, los canales de comercialización son los regionales, cuando no los locales.

Asimismo, las barreras relacionadas con el costo de obtener información sobre mercados, buscar clientes y negociar contratos son, al menos

tan relevantes como las barreras impuestas por los costos de transporte. Ambas son proporcionalmente más importantes para la pequeña agricultura familiar y manufactura, y explican decisiones aparentemente “ineficientes”, como la inelasticidad de la oferta frente a variaciones en los precios u otros incentivos de mercado.

Es decir, tanto al garantizar la provisión de una adecuada provisión de infraestructura vial a los ejes de desarrollo agropecuario, como al diseñar sistemas de información de precios, un gobierno intermedio contribuye de manera directa a la competitividad manufacturera y agropecuaria.

Dentro de lo que es el impacto esperado a nivel agregado de un acuerdo de libre comercio, la magnitud y naturaleza de sus efectos dependen crucialmente de los costos de transacción asociados a una determinada ubicación en el territorio, que suelen, en gran medida, ser fijos independientemente del tamaño de los productores y distintos según el tipo de productos considerados. Existe amplia evidencia sobre la importancia de considerar explícitamente los costos de transporte y de transacción en el análisis de la integración entre mercados, sea desde la perspectiva de los flujos comerciales, sea desde la perspectiva de la transmisión de señales de precios.

En el mundo globalizado con creciente apertura de mercados, existe el consenso que más que las empresas compiten los territorios. Por un lado, siendo la provincia una escala territorial regional, un espacio de identidad y de gestión pública, que por historia y distribución política, facilita la intervención en la promoción del desarrollo y la competitividad. Y por otro lado, siendo el prefecto provincial la autoridad democráticamente elegida que puede cumplir el rol de coordinador y articulador en la formulación y ejecución de políticas de fomento productivo, son los consejos provinciales los llamados a implementar política de promoción y fomento productivo.

Tres son los ámbitos de políticas de promoción y fomento en que deben centrarse los gobiernos provinciales en la modernización y desarrollo:

- Las administraciones públicas.
- La gestión política y de participación.
- El clima favorable a los emprendimientos y empresas.

Es imperativo incorporar en el subsistema de planificación provincial, las competencias territoriales negociadas, como ejes sectoriales de gestión, lo que facilitaría sustancialmente que este proceso sea asumido en forma consistente por los gobiernos provinciales, incorporando en sus estrategias de adopción procesos de fortalecimiento y subsidiariedad con los otros niveles del territorio, claro está, en la perspectiva de la construcción de una nueva institucionalidad territorial.

### **Fomentar la competitividad territorial**

En este eje estratégico de gestión, la clave del éxito atraviesa por el hecho de fortalecer y construir, los factores que permitan incrementar la competitividad territorial, sin los cuales, no es posible establecer estrategias de desarrollo económico. Uno de los roles centrales identificados, para ser desempeñado por los gobiernos provinciales, es el de la promoción de la competitividad territorial.

Los factores de competitividad fundamentales a ser considerados dentro de este eje estratégico son:

- La promoción y fomento productivo.
- La infraestructura y servicios.
- La innovación tecnológica.
- La asociatividad público – privada.
- El desarrollo de mercados.
- La gestión de capitales.
- El financiamiento.

En el desarrollo económico y la competitividad, vemos que tanto por la magnitud, como la naturaleza de los efectos de la globalización y la liberalización comercial del sector agrícola y manufacturero en el Ecuador, dependen de los costos de transporte y de transacción, asociados a la ubicación de compradores y proveedores en el espacio, afectándolos de manera diferencial, en función de la escala de producción.

Para los productos agropecuarios y manufactureros, los costos de transporte representan una proporción no despreciable del valor de los flujos comerciales externos, y superior en muchos casos, al peso de los aranceles. Por otro lado, la deficiente infraestructura vial conlleva costos internos significativos y, por ende, para una buena parte de los agricultores y pequeños y medianos, los canales de comercialización son los regionales, cuando no los locales en forma primaria.

Asimismo, las barreras relacionadas con el costo del acceso a la información sobre mercados, buscar clientes y negociar contratos, son al menos tan relevantes como las barreras impuestas por los costos de transporte. Ambas son proporcionalmente más importantes para la pequeña agricultura familiar y manufactura, y explican decisiones aparentemente “ineficientes”, como la inelasticidad de la oferta frente a variaciones en los precios u otros incentivos de mercado.

Es decir, tanto al garantizar la provisión de una adecuada infraestructura vial a los ejes de desarrollo agropecuario, como al diseñar sistemas de información de precios y de mercado, un gobierno intermedio contribuye de manera directa al mejoramiento de la competitividad manufacturera y agropecuaria.

En el mismo nivel, las restricciones impuestas por el mercado formal de capitales, y las falencias del agro en el manejo post cosecha, reducen significativamente las oportunidades y la generación de ventajas de la producción territorial, de allí la necesidad de articular programas y proyectos encaminados a facilitar el acceso al crédito con asistencia técnica, a la generación de alternativas de apoyo no financieras y a la creación de instrumentos y herramientas que permitan la generación de capacidades locales para el impulso y la consolidación del sector productivo y empresarial.

Otro de los grandes problemas por los que atraviesa el aparato productivo nacional es el acceso a tecnologías apropiadas, adicionalmente a esto,

los altos costos de la investigación y las deficiencias que los programas de capacitación, restringen significativamente el acceso de los productores y su producción a mercados externos más rentables y a la vez, más exigentes.

Por ello, se propone generar mecanismos y alternativas de producción y apoyo a micro emprendimientos, replicables en todas las provincias del país, así como enfatizar en la puesta en marcha de iniciativas de financiamiento y de transferencia de tecnología, adecuadas a las necesidades institucionales y de los actores de los territorios, representan una oportunidad para el desarrollo del país, a través del accionar de los gobiernos intermedios y sus interacciones con sus ciudadanos.

### **Impulsar el desarrollo humano sostenible y el cumplimiento de los objetivos del milenio**

El desarrollo humano sostenible es concebido como el proceso mediante el cual, una sociedad mejora las condiciones de vida de sus ciudadanos, a través de un incremento de los bienes con los que puede cubrir sus necesidades básicas y complementarias, y de la creación de un entorno en el que se respeten los derechos humanos de todos.

Pero su ámbito va más allá de la definición, ya que incluye la participación plena, la seguridad, la sostenibilidad, las garantías de los derechos humanos, todas necesarias para ser creativo y productivo, y; para gozar de respeto por sí mismo, en definitiva, el desarrollo humano es el desarrollo de la gente, para la gente y por la gente. En este eje, los aspectos fundamentales a ser considerados son:

- La promoción del desarrollo humano.
- La protección social y reducción de la pobreza.
- El acceso a servicios básicos.
- La identidad cultural.
- La equidad de género, intercultural, urbano-rural y etárea.

- La seguridad alimentaria.
- La generación de empleo e ingresos.

Si bien la promoción del desarrollo humano no es responsabilidad directa de los gobiernos provinciales, éstos pueden contribuir de manera significativa a su cumplimiento. Su rol en este eje estratégico, debe ser de apoyo al cumplimiento de los objetivos del milenio.

En lo que a políticas y programas sociales se refiere, la función de los gobiernos provinciales se complementaría a la gestión de los gobiernos municipales, quienes tienen como competencia fundamental, la de ser promotores del desarrollo social, garantizando a la población, el acceso a servicios sociales básicos de calidad.

¿Cómo pueden apoyar los gobiernos provinciales al desarrollo humano?, en primer lugar, a través de su rol central como impulsores del desarrollo económico de sus territorios; en segundo lugar, dotando de servicios básicos a las zonas rurales de su jurisdicción, aunque se ha planteado que este rol, paulatinamente, debería ser asumido por los municipios, a fin de que el nivel intermedio centre su accionar en la competitividad, la gestión del territorio y la gobernabilidad.

A través de ese rol de promover el desarrollo y de propiciar la gobernabilidad, mediante la generación de espacios de concertación y de la construcción de capital social, se puede aportar a la reducción de la pobreza, la generación de empleos e incremento de los ingresos; educación, salud, avanzar en la seguridad alimentaria, a través de la formulación de agendas de desarrollo agropecuario; cuidar de la calidad ambiental, mediante el enfoque de manejo de cuencas y ejerciendo su rol de entidad rectora a nivel provincial del tema ambiental. Además, todos estos procesos, se pueden sostener en una historia común, que refuerce la cultura y la identidad como potencialidades para el desarrollo.

El Consorcio de consejos provinciales (CONCOPE), ha propuesto algunas líneas de lo que puede ser esa nueva institucionalidad inspirada en una visión territorial del desarrollo.

En esa medida, el CONCOPE propone las siguientes líneas:

- Establecer una estrategia de alcance nacional, participativa e incluyente.
- Aplicar principios de progresividad, subsidiaridad, solidaridad y supletoriedad.
- Superar la negociación del uno a uno y la disputa de competencias entre municipios y consejos provinciales y más bien asumir la integridad de la gestión pública, estableciendo responsabilidades complementarias.
- Redefinir la dicotomía rural – urbano, asumiendo nuevamente de manera integral el desarrollo del territorio, complementando responsabilidades.
- Establecer una estrategia de alcance nacional, participativa e incluyente.

Se propone también, rebasar la lógica sectorial y construir competencias territoriales que permitan la construcción de un nuevo modelo de gestión con articulaciones horizontales y verticales, público – privado; definir compromisos y aportes técnicos y financieros de cada nivel de gobierno, para impulsar estos procesos; crear capacidades locales, dando capacidad de autogestión de los territorios y transferir experiencias válidas entre gobiernos.

En este sentido, el proceso propuesto debe permitir la consolidación del nivel intermedio de gobierno definido como: el gobierno provincial es una organización política representativa, responsable de impulsar el desarrollo de la provincia a través de la formulación de políticas públicas, de la gestión del territorio, de la construcción de gobernabilidad entre actores y niveles de gobierno, del fomento del desarrollo económico y el desarrollo humano sostenible.

### **A manera de conclusion**

En la actualidad, el Ecuador vive una coyuntura de transición, en la cual, una vez que se concluya el proceso de transferencia de competencias solicitadas de manera conjunta por los gobiernos provinciales, el modelo de

gestión centralizado y sectorial propio de los ministerios de Agricultura, Ambiente, Obras Públicas, Salud, Educación y Turismo, se volverán inoperantes y obsoletos; por lo que se vuelve prioritario repensar y redefinir los roles de los diferentes niveles de gobierno, así como los nuevos modelos de gestión descentralizada, sus relaciones y articulaciones, y nuevas modalidades de financiamiento.

En este contexto, se abre una oportunidad para promover desde el CONCOPE, la incorporación de la formulación de políticas territoriales, como uno de los instrumentos de gestión descentralizada de competencias. El proceso de transferencia de competencias obliga a redefinir y fortalecer los diferentes niveles de gobierno: el central en su rol de formulación de políticas nacionales y de rectoría; el intermedio, en su función de articulación de actores en el territorio para promover la competitividad y gobernabilidad, mediante la formulación participativa de políticas provinciales; a nivel local, la operación de las competencias y espacio de ejercicio de ciudadanía.

Por lo tanto, los procesos en marcha de transferencia de competencias hacia el nivel intermedio de gobierno, representan una oportunidad para construir una nueva institucionalidad, que permita la articulación de los actores y la generación de nuevos espacios de participación, que viabilicen la formulación y ejecución de políticas territoriales y planes, programas y proyectos que impulsen el desarrollo integral de los territorios.

Al momento, se han logrado importantes avances en el proceso de descentralización de competencias, sobre todo en los sectores de validad, turismo, ambiente y agricultura. Queda pendiente impulsar el debate nacional por una reforma fiscal y presupuestaria, que permita garantizar el financiamiento permanente de la operación y la gestión de las competencias transferidas; así como el desarrollo de nuevos modelos de gestión descentralizada de competencias, que contemplen la articulación vertical entre niveles de gobierno y horizontal de actores en el territorio, incorporando la dimensión territorial y humana en todos los procesos a impulsar.

El proceso es progresivo, ya que tiene que ir acompañado con un paulatino fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos provinciales para asumir con eficiencia la gestión de las competencias solicitadas. Pero se ha dado un primer paso, para avanzar en la reforma y el

proceso de modernización del Estado, con la finalidad de que éste, cumpla con su función de impulsar el desarrollo sostenible y la equidad.

### **Bibliografía**

- Abdo, Gustavo (2006). *Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El Caso de Ecuador*. Quito.
- Boisier, Sergio (1999). *Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Panadero, Miguel; Cebrián, Francisco y Carmen García Martínez (coord.) (1992). *América Latina, la cuestión regional*. Cuenca: Universidad de Castilla-La Mancha.

# El proyecto de Ley orgánica del sistema autonómico. Una aproximación al buen gobierno

Joffre Campaña Mora<sup>\*</sup>

## Planteamiento

La Constitución ecuatoriana señala en el artículo 23, dentro de los considerados derechos civiles, que:

“Sin perjuicio de los derechos establecidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, el Estado reconocerá y garantizará a las personas los siguientes: (...) 20. El derecho a una calidad de vida que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, saneamiento ambiental; educación, trabajo, empleo, recreación, vivienda, vestido y otros servicios sociales necesarios”.

Este derecho fundamental deja implícito el derecho de los ecuatorianos a tener un “buen gobierno” y una “buena administración”, responsabilidades estatales ineludibles en un sistema que justifica la existencia del Estado en la medida en que asegure la “vigencia de los derechos humanos, las libertades fundamentales de hombres y mujeres y la seguridad social”, tal como lo señala la propia Constitución.

Pues bien y tal como lo reconocen importantes pensadores, (Rodríguez- Arana 2006: 11-17) uno de los aspectos claves para asegurar

---

\* Director General de Goberna & Derecho. Director Ejecutivo de la Academia Ecuatoriana de Derecho Administrativo. Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Católica de Guayaquil.

ese buen gobierno es precisamente el del acercamiento efectivo entre el poder y los ciudadanos, una de cuyas vías es la de la conformación de regímenes que lo propicien. Se refiere, desde luego, al sistema autonómico.

Como se sabe, el Ecuador está debatiendo la implementación de un régimen especial de administración pública. El sistema autonómico que se ha planteado como propuesta recoge una permanente aspiración de redistribuir el poder político y de efectuar una profunda modificación al sistema democrático, sintetizado en la máxima de que el mejor gobierno es aquel que está más próximo a los ciudadanos (Brewer 2005: 55-56).

Entender el proyecto presentado en su integridad y responder a varias críticas efectuadas desde diversos sectores<sup>1</sup>, es la intención perseguida al preparar este documento de orden fundamentalmente jurídico.

## Consideraciones generales

Como se sabe y bien lo señala la exposición de motivos del proyecto de Ley orgánica del sistema autonómico:

“El Ecuador se caracteriza por la existencia de una estructura política común, compartida entre todos, y en la permanencia de una misma base sociológica, la de la nación ecuatoriana, elemento legitimador de la forma estatal común. Pero es indudable que tenemos realidades cultural y políticamente diferenciadas. Y es precisamente ese factor diferencial, que es posible reconducir a infinidad de situaciones, el que debe ser objeto de ponderación y reconocimiento dentro de principios sobre los cuales no se puede claudicar: libertad, justicia y pluralismo político”.<sup>2</sup>

- 1 En algunos casos, como la que aparece en el Diario El Comercio de Quito, de 15 de noviembre de 2006, las críticas no se orientan al proyecto mismo, sino a la concepción de un sistema autonómico, con el argumento de que el sistema dará lugar a poblaciones de primera y poblaciones de segunda, olvidándose que en la actualidad tenemos poblaciones de tercera.
- 2 El sustento doctrinal de la propuesta de ley encuentra especial tratamiento en el primer número de la Revista Iberoamericana de Estudios Autonómicos, editada por el Centro de Estudios de Derecho Público Goberna&Derecho, de Guayaquil, julio de 2005, publicada con el auspicio del Municipio de Guayaquil.

Teniendo en cuenta además que,

“La propuesta de establecimiento de un sistema autonómico se caracteriza, bajo esta óptica, más que por la distribución territorial del poder, por la afirmación rotunda de la libertad, la participación y el pluralismo, por la convivencia y la solidaridad, valores superiores sobre los cuales debe articularse el nuevo modelo de libertad dentro del Estado”<sup>3</sup>.

Varios alcaldes y prefectos del país, de ciudades y provincias de diversa población y extensión y de incluso antagónica filiación política, presentaron hace algunos meses, en un caso inédito en el Ecuador de los conflictos, ante el Presidente de la República y ante el Presidente del Congreso Nacional, un proyecto de Ley orgánica para regular el sistema autonómico en el Ecuador.

El proceso de elaboración del proyecto arrancó hacia finales del año 2005, luego de lo cual alcaldes y prefectos celebraron varias reuniones ampliadas en Guayaquil, Quito, Cuenca y Machala.

Incluso, luego de una de las reuniones de Guayaquil, en los medios de comunicación se publicó el 26 de enero del 2006, aniversario de la denominada “marcha blanca” del año 2005, el llamado “Pronunciamiento autonómico”, con los principios y lineamientos fundamentales del proyecto. No cabe por tanto sugerir que no ha existido conocimiento de los principios inspiradores de la propuesta.

El proyecto se sustenta fundamentalmente en el artículo 238 de la Constitución Política de la República, que ha previsto que por ley se establezca cualquier tipo de organización especial, incluso si este régimen comporta una modificación territorial, en cuyo caso es necesaria una ley orgánica, que es precisamente la modalidad adoptada en el proyecto.

Ya en su estructuración, el proyecto establece el derecho de los gobiernos locales para acceder al régimen autonómico que se implanta; prevé la voluntariedad para el acceso, preservando los derechos y obligaciones actuales de los gobiernos locales que no decidan ser autónomos. Señala los

---

3 El texto es tomado de la exposición de motivos del proyecto de Ley orgánica del sistema autonómico.

requisitos para el acceso a la autonomía, contempla los organismos de gobierno, determinando sus facultades y competencias, incluyendo el régimen jurídico aplicable al ejercicio de las nuevas competencias y dispone la necesidad de que se expida el estatuto de autonomía, instrumento jurídico que deberá regular la estructura, organización y procedimientos de cada gobierno autónomo, de forma similar a la facultad que tiene el Presidente de la República respecto de la Función Ejecutiva.

El proyecto contempla también normas sobre el financiamiento de los gobiernos autónomos, garantiza los recursos para el Estado central, a efectos de que pueda cumplir con sus funciones reguladoras y coordinadoras de las competencias que transfiera, garantiza que las nuevas competencias que se asuman cuenten con los recursos necesarios para su funcionamiento, regula el sistema de impugnación de las decisiones de los gobiernos autónomos, establece el límite de la competencia en materia internacional, contempla un sistema de resolución de conflictos, ratifica las competencias de los organismos de control de los recursos públicos, dicta pautas para el funcionamiento de mancomunidades y contempla disposiciones respecto del endeudamiento externo.

Finalmente, contempla varias disposiciones generales respecto de las facultades implícitas, interpretación de la ley y sobre la conformación de un Comité de competencias

El proyecto no define lo que es autonomía, lo cual es una consecuencia lógica de un tratamiento pormenorizado de un sistema diseñado para el Ecuador. Uno de los errores generalizados de la técnica normativa es precisamente el de pretender encuadrar instituciones complejas en definiciones legales o en modelos preconcebidos.

La autonomía se define en el proyecto en función del conjunto de regulaciones existentes, por lo cual pretender encasillar el régimen especial previsto en definiciones previas no guarda relación con un tratamiento serio.

El proyecto de ley no se ajusta a las definiciones de modelos autonómicos de las ciencias políticas tradicionales, simplemente porque no se está adoptando un sistema preconcebido. El proyecto define a la autonomía por el tratamiento globalizado de este régimen especial

Tampoco cae el proyecto en la visión de la que se ha denominado la articulación o segmentación de las competencias, esto es, en pretender desmembrar las actividades que encierran ejercicio de poder político en matrices varias. Desde hace varios años se trabaja en el Ecuador con esa tendencia, sin que se hayan obtenido logros significativos.

Precisamente una de las virtudes del proyecto es salir de estos esquemas previamente determinados y propender a establecer sistemas que funcionen, para lo cual el Estatuto de Autonomía que deberá dictarse debe propiciar justamente el desarrollo de concepciones distintas que son propias de una sociedad diversa, aunque dentro de un esquema general uniforme para todo el país.

En este punto, no puede dejar de desatacarse que el fundamento básico del sistema propuesto no reside en un hecho cultural y ancestral diferencial. El proceso que se busca desarrollar difiere en consecuencia de los fundamentos del sistema autonómico español. Justamente este factor cultural, en el que destaca el reconocimiento jurídico de naciones al interior de la nación española, es el que reside en el último pronunciamiento popular realizado en Catalunya hace pocos días y que ha merecido una férrea oposición de algunos sectores.

Sin duda, el factor cultural y lingüístico de esa región española ha puesto en el tapete de discusión la pertinencia de que el Estatuto catalán exprese claramente que Catalunya es una nación, lo que a decir de muchos podría ser el comienzo de la desmembración de España, situación que sin embargo, desde mi óptica está muy lejos de darse.

Sin embargo, esa visión no es la que subyace en la propuesta del Ecuador. Sin duda existen quienes quisieran propiciar también la desmembración del Ecuador, pero no precisamente porque se piensa en la existencia de una nación guayaquileña, sino como respuesta a un asfixiante centralismo que la simple descentralización administrativa no ha podido combatir. De allí que incluso se critique al proyecto presentado por alcaldes y prefectos por no ser lo suficientemente separatista.

Por supuesto que la nación ecuatoriana es única, aunque diversa, lo cual traerá implicaciones muy interesantes en cuanto al ejercicio de las facultades reguladoras que en el proyecto se otorga a los gobiernos autónomos, de los cuales dependerá en gran medida, profundizar en los gra-

dos de descentralización política previstos. Pero sin duda, este proyecto leído con detenimiento, y entendido con objetividad, traerá como consecuencia la conclusión de que es mucho más que una simple descentralización. Ello explica ciertas críticas que empiezan a escucharse.

Finalmente, el proyecto no descansa en una reorientación tributaria ni en la autosuficiencia económica<sup>4</sup> de las regiones. Por ello no es un proyecto para regiones ricas o grandes en detrimento de las pequeñas. Por el contrario, es una enorme oportunidad para la creatividad, para intentar el crecimiento armónico del país y para redistribuir riqueza y no las deficiencias que actualmente soportamos.

Como pocas veces en el Ecuador, el proyecto contiene una exposición de motivos suficientemente explícita que da respuesta de antemano a una serie de críticas, tema que con algún detalle se analiza a continuación.

### Comentarios a algunas críticas

Una de las estrategias para oponerse al proyecto, toda vez que ya no es posible decir simplemente que no al régimen autonómico es el de señalar que las autonomías son convenientes para el país, pero en la medida en que sean bien concebidas. Es evidente que en la calificación de lo que deba entenderse por una buena concepción radica desde ahora el nuevo esquema de oposición.

Que el proyecto es inconstitucional, que no es solidario, que no se asienta sobre una adecuada descentralización fiscal, etc., son únicamente algunas de las objeciones.

Básicamente, las observaciones pueden sintetizarse en lo siguiente: que el proyecto es inconstitucional; que el proyecto es insuficiente para cumplir con el propósito invocado; que el proyecto es altamente repetitivo de normas constitucionales y legales existentes; que el proyecto debe fortalecer la autonomía en cuanto a recaudación e inversión de recursos públi-

---

4 Para algunos sectores, la no existencia de autosuficiencia económica impide hablar de autonomía, no obstante en un Estado como el ecuatoriano, cuya economía depende esencialmente del petróleo, la autosuficiencia económica es casi imposible, salvo para alguna que otra región. Por ello, la autonomía propuesta no puede encasillarse en ese andarivel.

cos; que el proyecto debe promover la distribución territorial del poder mediante la descentralización de competencias y recursos claramente establecidos en la ley; que el ejercicio de la autonomía debe regular de manera adecuada la equidad, solidaridad, generalidad, eficiencia y transparencia; que la definición de las políticas públicas dentro de la autonomía debe tener una amplia participación ciudadana; que el sistema autonómico debe ejercerse en forma regional o provincial, sin limitaciones de porcentaje de población para acceder al proceso.

Me referiré, a continuación, a cada una de ellas:

### *Que el proyecto es inconstitucional*

El Título XII de la Constitución Política de la República, denominado “De la organización territorial y descentralización, se compone de cuatro capítulos: el primero “Del Régimen Administrativo Seccional; el segundo “Del Régimen Seccional Dependiente; el tercero, “De los Gobiernos Seccionales Autónomos; y, el cuarto, “De los Regímenes Especiales”. En su totalidad, el título se integra con los artículos 224 hasta el 241.

El capítulo cuarto, se integra con 3 artículos: el 238, denominado “Procedencia y beneficios”; el 239, “Régimen especial de Galápagos”; el 240, “Región amazónica”; y, el 241, “Régimen de los pueblos negros e indígenas”.

El artículo 238 se compone a su vez de 4 incisos, cuyo tenor es el siguiente:

“Existirán regímenes especiales de administración territorial por consideraciones demográficas y ambientales. Para la protección de las áreas sujetas a régimen especial, podrán limitarse dentro de ellas los derechos de migración interna, trabajo o cualquier otra actividad que pueda afectar al medio ambiente. La ley normará cada régimen especial.

Los residentes del área respectiva, afectados por la limitación de los derechos constitucionales, serán compensados mediante el acceso preferente al beneficio de los recursos naturales disponibles y a la conforma-

ción de asociaciones que aseguren el patrimonio y bienestar familiar. En lo demás, cada sector se regirá de acuerdo con lo que establecen la Constitución y la ley.

**La ley podrá crear distritos metropolitanos y regular cualquier tipo de organización especial** (el resaltado es del autor).

Se dará preferencia a las obras y servicios en las zonas de menor desarrollo relativo, especialmente en las provincias limítrofes”.

Estos cuatro incisos se refieren, cada uno de ellos, a situaciones diversas. Veamos.

El primer inciso refiere que existirán regímenes especiales por consideraciones demográficas y ambientales y que la ley podrá limitar dentro de dichas áreas derechos de migración interna, trabajo o cualquier otra actividad que pueda afectar al medio ambiente<sup>5</sup>.

El segundo inciso contempla el derecho a la compensación por las limitaciones antes indicadas, a través del acceso preferente a recursos naturales.

El tercer inciso, que en su redacción se desvincula absolutamente de los dos primeros incisos, señala que por ley pueden crearse distritos metropolitanos, así como regularse cualquier tipo de organización especial. Este inciso no guarda necesariamente relación con los dos primeros incisos. De hecho, la existencia de distritos metropolitanos no encuentra su justificación en cuestiones medioambientales y menos demográficas.

De hecho, si se analiza la parte considerativa de la Ley de Régimen de Distrito Metropolitano de Quito, se podrá constatar que dicha ley se expidió debido al “proceso de desarrollo urbano que experimentan Quito y su área de influencia”.

Es evidente que el proceso de desarrollo urbano no tiene una vinculación directa con consideraciones demográficas. Por el contrario, la misma parte considerativa señaló que “se requiere de normas que hagan posible

---

5 Existen quienes en un exceso de regionalismo critican al proyecto pretendiendo encontrar en esta posibilidad de limitación de garantías el fundamento de que la ciudad de Guayaquil impulse el proceso autonómico, a efectos de que puedan imponerse restricciones al libre tránsito en el Ecuador.

que su gobierno local pueda solucionar, eficaz y oportunamente, sus problemas”, es decir, la razón de la expedición de la ley de régimen especial del Distrito Metropolitano de Quito fue la necesidad de contar con un instrumento normativo que permita a la capital de la República solucionar de manera eficaz y oportuna sus problemas.

En línea con esa consideración, el mismo inciso analizado señala que la ley podrá regular “cualquier tipo de organización especial”. Precisamente el régimen autonómico es un tipo de organización especial que mediante ley se regula y al cual pueden acceder las comunidades territoriales que cumplan algunos de los requisitos que la ley establezca.

Es por esta razón que no existe mérito para sostener que el proyecto es inconstitucional. ¿Qué el proyecto no contempla en el régimen seccional autónomo a los gobiernos autónomos? Efectivamente, ya que por tratarse de un régimen especial, voluntario, no obligatorio, merece un tratamiento especial y diferenciado. Pero lo que es fundamental no es si la denominación de gobiernos autónomos se encuentra o no en la Constitución, sino la precisión de si sus normas y previsiones contrarían de alguna manera los aspectos fundamentales que forman parte de ese acuerdo fundacional que constituye la Constitución, es decir, ese *covenant* del que tanto hablan los norteamericanos.

Por esa misma razón, la exposición de motivos del proyecto señala que:

“...una reforma tan trascendente como la que se plantea exige, sin lugar a dudas, partir de su inserción en las previsiones de ese gran consenso jurídico político que constituye la Constitución Política de la República, sobre cuyo absoluto respeto puede desarrollarse el ejercicio de las potestades públicas que el ordenamiento jurídico ecuatoriano ha configurado y regulado.

La Constitución Política de la República regula un tipo de organización administrativa basada en la existencia de un régimen seccional autónomo, suficientemente regulado tanto en la Constitución como en la ley y que ha sido caracterizado como propio de un sistema unitario tradicional. Este antecedente es considerado para el proyecto que se presenta. Sin embargo, la propia Constitución Política de la República consagra en el

artículo 238 la existencia de los llamados regímenes especiales y los de organización especial. Los primeros, regulados en el primer inciso, están previstos en consideraciones a situaciones vinculadas con aspectos medio-ambientales y demográficos. Los segundos, contemplados en el tercer inciso, no establecen limitaciones materiales o competenciales, sino que brindan al legislador la oportunidad de idear cualquier tipo de organización especial, la cual tiene como una limitación la de adecuarse a la forma de estado que contempla el artículo 1 de la propia Constitución, esto es, a la forma de estado unitario descentralizado. Que deba entenderse por estado unitario es materia que precisamente toca al legislador determinar en función de un entendimiento sistémico de la Constitución, lo cual implica encontrar la armonización entre el carácter único del Estado ecuatoriano en el concierto internacional de naciones, aunque con un sistema de administración descentralizada, que precisamente otorgue a los gobiernos locales altas cotas de poder en la solución y administración de sus asuntos propios.

En este sentido, el proyecto de ley que se presenta, y que constituye una forma para superar en mucho las dificultades que un sistema centralista genera en la producción de riqueza y desarrollo local, tal como se señala en el considerando segundo del proyecto, mantiene la indisoluble unidad de la nación ecuatoriana, se ajusta absolutamente a las previsiones de la forma de Estado que contempla la Constitución y ejerce la facultad de expedir, mediante ley, un régimen de organización especial lo suficientemente regulado y previsto para coexistir con el sistema seccional clásico, para aquellos casos o regiones que no modifiquen su estructura, en una forma de opción similar a la que hoy existe para ciudades relativamente similares, como es el caso de Quito y Guayaquil. Para la capital de la República, precisamente en ejercicio de la facultad prevista en el tercer inciso del artículo 238 de la Constitución, se expidió la Ley de Creación del Distrito Metropolitano de Quito. Con este proyecto se plantea en cambio, con base constitucional expresa, incondicionada e indiscutible, la posibilidad de que se adopte un tipo de organización especial al cual podrán acceder, bajo determinadas circunstancias, las comunidades territoriales que así lo decidan, sin que se afecte en modo alguno el carácter unitario del Estado ecuatoriano”.

*Que el proyecto es insuficiente para cumplir con el propósito invocado*

Como se desprende de la exposición de motivos, el proyecto persigue la implementación de un modelo de Estado que respetando la diversidad regional y local, acerque la gestión de los asuntos públicos y la toma de decisiones trascendentes, a aquellos órganos del Estado que se encuentren más cerca de los ciudadanos.

Como es evidente, un proyecto que persigue esta finalidad debe contener las disposiciones necesarias para lograr el objetivo, pero en modo alguno puede convertirse en un proyecto reglamentarista que solucione todos los problemas del país, no sólo por las dificultades que un proyecto de ese orden tiene para ser aprobado en conjunto, sino porque la técnica legislativa moderna exige leyes cortas y concretas que mantengan absoluta coherencia en su contenido, lo que consideramos se logra con el proyecto tal como está concebido.

El proyecto contiene fundamentalmente disposiciones que regulan el acceso al sistema autonómico, que establecen el régimen de instituciones mínimas, el financiamiento, el sistema de resolución de conflictos, las facultades de las instituciones y una profunda modificación a la capacidad regulatoria de los gobiernos locales, todo lo cual torna factible el funcionamiento del sistema, sin perjuicio de reconocer el carácter voluntario de acogerse al nuevo régimen, en un ejemplo claro de lo que la autonomía significa, manteniendo necesariamente la unidad nacional.

*Que el proyecto es altamente repetitivo de normas constitucionales y legales existentes*

De la revisión de los dieciocho artículos del proyecto de ley, de sus disposiciones generales y de sus dos transitorias, no aparece que exista la simple repetición de normas constitucionales o legales. Por el contrario, las disposiciones establecen regulaciones que se amoldan perfectamente al marco constitucional con las articulaciones necesarias para regular el nuevo sistema de administración territorial. Las referencias que en varios artículos se efectúa de normas constitucionales son necesarias en razón de

que han existido varios criterios que han intentado limitar el ámbito de las competencias descentralizables a los gobiernos seccionales actuales, por lo que es preciso ratificar a nivel legislativo que tales disposiciones también son aplicables al régimen autonómico, con las salvedades que allí se consagran en cuanto a la solicitud parcial de competencias.

*Que el proyecto debe fortalecer la autonomía en cuanto a recaudación e inversión de recursos públicos*

Una de las características principales del proyecto es que permite una redistribución fundamental de los recursos del Estado hacia los gobiernos locales, en consideración a la asunción de nuevas competencias. El proyecto de ley no es ni puede ser considerado un proyecto de orden tributario, por lo cual no es adecuado propiciar a través de él un incremento de recaudaciones, ya que además el financiamiento de las autonomías no contempla una relación directa con la recaudación tributaria, situación que además dejaría en desventaja a las regiones más pobres y con menor capacidad contributiva. Por el contrario, la inversión autonómica de los recursos públicos se fortalece de manera significativa al permitir a las autonomías la decisión sobre los mecanismos de administración de los nuevos recursos que se obtendrán con la asunción de las nuevas competencias.

En este punto es interesante referir lo que señala la exposición de motivos del proyecto, que elimina las discusiones sobre la sostenibilidad fiscal de las comunidades territoriales:

“El actual régimen seccional autónomo no está vinculado a la capacidad financiera de gobiernos locales.-No debe preocupar en este punto a la economía nacional la existencia de gobiernos autónomos sin los recursos necesarios para su funcionamiento propios de su autogestión o riqueza. Esto porque en la actualidad los gobiernos seccionales únicamente por excepción podrían intentar subsistir con sus recursos propios. Sin embargo, la autonomía municipal o seccional que consagra la Constitución, no está vinculada a la capacidad financiera propia de los gobiernos locales. Por el contrario, los gobiernos autónomos mantendrán la misma auto-

mía política y administrativa que los gobiernos seccionales actuales, la cual sin embargo, se verá afianzada con las facultades que los gobiernos autónomos tendrán para el manejo de sus asuntos propios, sin que sea pertinente por tanto, vincular autonomía con autosuficiencia financiera. Centrar en ese punto la autonomía implicaría confundir autonomía con separatismo. El proyecto contempla una profunda descentralización, pero en modo alguno propugna la división o debilitamiento del país. Por el contrario, propugna el crecimiento nacional a través de potencializar el desarrollo local”.

*Que el proyecto debe promover la distribución territorial del poder mediante la descentralización de competencias y recursos claramente establecidos en la ley*

La ley establece claramente que todas las competencias transferibles pueden ser asumidas por los gobiernos autónomos, por lo cual habrá mayor distribución territorial del poder mientras mayor sea la asunción de competencias, no únicamente por el incremento patrimonial que tal asunción conlleva, sino y especialmente por la facultad de regular las materias cuya competencia se asume.

De allí que efectivamente el proyecto propicia una amplia distribución del poder político, el cual se complementa con la transformación de los concejos municipales y consejos provinciales en Asambleas encargadas de ejercer tanto la función legislativa como el control político de los gobiernos autónomos.

*Que el ejercicio de la autonomía debe regular de manera adecuada la equidad, solidaridad, generalidad, eficiencia y transparencia*

La propuesta contempla varias disposiciones que claramente desarrollan esos principios, los cuales, de otra parte, no pueden contrariar las previsiones que al respecto constan en el artículo 231 de la Constitución. Además, de forma innovadora, el proyecto contempla la necesidad de que las autonomías cuenten con indicadores de eficiencia, así como exigencias

de transparencia que van a resultar fundamentales en una época en que son precisamente los tratados internacionales los que están marcando las principales acciones gubernamentales.

Debe evitarse incurrir en el error de pretender con esta ley corregir todas las aparentes inequidades que existen en la distribución de recursos estatales. De hecho, la norma fundamental para establecer los mecanismos de solidaridad se encuentra en el artículo 231 de la Constitución y se desarrolla especialmente en la Ley que permite la distribución del 15% de los ingresos del Presupuesto General del Estado a los gobiernos locales, que ya contempla varios criterios de compensación para las zonas menos ricas<sup>6</sup>, al igual que lo hace la ley que permite la donación de parte del impuesto a la renta. En definitiva, el sistema propuesto no es la solución única y definitiva a los males del país, pero sin duda, constituye un gran avance.

*Que la definición de las políticas públicas dentro de la autonomía debe tener una amplia participación ciudadana*

Uno de los fundamentos del proyecto de ley es precisamente el de respetar la diversidad. El proyecto contempla la transformación de los Consejos cantonales y de los consejos provinciales en asambleas, otorgándoles una representatividad democrática importante. Sin embargo, es precisamente la diversidad la que permitirá, a través de los estatutos de autonomía, regular las formas de participación social que más se ajusten a las diversas realidades. Uno de los errores del sistema unitario tradicio-

---

6 El artículo 6 de la Ley de Distribución del 15% a gobiernos seccionales (Registro Oficial No. 27, de 20 de marzo de 1997), por citar un ejemplo, contempla un sistema de compensación al establecer que “El monto destinado a los municipios, es decir, el 10,5% del Presupuesto del Gobierno central, será distribuido en alcúotas entre dichos municipios en base de la siguiente fórmula: a) El 10% del monto, es decir, el 1,05% del Presupuesto del Gobierno central, será distribuido en partes iguales; b) El 40% del monto, es decir, el 4,20% del Presupuesto del Gobierno central, será distribuido proporcionalmente a la población del cantón, en relación a la población de todo el país; y, c) El 50% del monto, es decir, el 5,25% del Presupuesto del Gobierno central, será distribuido proporcionalmente a la población con necesidades básicas insatisfechas que residen en el cantón, en relación a la población con necesidades básicas insatisfechas de todo el país.

nal es el de pretender englobar realidades distintas bajo una misma normativa.

Por ello, la flexibilidad del proyecto debe brindar la posibilidad de que ciertas autonomías cuya población así lo determine, amplíen y fortalezcan estos canales de participación, en función de sus propias identidades sociales y culturales.

*Que el sistema autonómico debe ejercerse en forma regional o provincial, sin limitaciones de porcentaje de población para acceder al proceso*

El proyecto es sumamente flexible en cuanto a permitir varias formas de acceso a la autonomía a cantones, provincias, asociación de cantones, asociación de provincias, cantones con provincias, etc. El proyecto evita caer en el error de efectuar divisiones regionales artificiales.

La conformación seccional actual está suficientemente cohesionada, por lo que no es conveniente efectuar divisiones artificiales. No obstante, tampoco puede permitirse la proliferación de autonomías, ya que aquello desgastará el sistema en la medida en que no todas ellas están aún en condiciones de cumplir con los postulados que orientan el sistema.

Los gobiernos autónomos deben estar dotados de capacidad técnica, humana y financiera, elementos que no todos los gobiernos locales de la actualidad cumplen. Por ello, existen requisitos mínimos que deben estar presentes, pero sin que se cierren las puertas a las provincias o a las cabeceras cantorales, las cuales, de contar con esa capacidad, pueden efectivamente optar por el nuevo sistema.

### Organización especial autonómica

El artículo uno del proyecto de ley presentado por alcaldes y prefectos, señala que:

“Los cantones, distritos metropolitanos y provincias, como comunidades territoriales que son, tienen derecho a acceder, individualmente o asocia-

dos, al Régimen de Organización Especial Autonomico previsto en la Constitución de la República y esta ley, para reglar y administrar sus asuntos y servicios públicos, por medio de los organismos del gobierno autónomo, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus pobladores”.

En esta disposición se consagran los principios que permiten distinguir plenamente el sistema propuesto.

Primero, se trata de un sistema especial de organización territorial, que se crea por ley en virtud de la posibilidad prevista en el tercer inciso del artículo 238 de la Constitución, que textualmente señala: “La ley podrá crear distritos metropolitanos y regular cualquier tipo de organización especial”. Este tercer inciso forma parte del capítulo cuarto (de los Regímenes Especiales) del Título XI de la Constitución (De la Organización Territorial y Descentralización).

Por tanto, es indudable que la autonomía proyectada se encuadra exactamente en esta previsión, lo que significa que la autonomía constituye una organización territorial políticamente descentralizada que se administra bajo un Régimen Especial, distinto al que regula la organización de municipios y consejos provinciales.

Puesto que el proyecto contempla la flexibilidad para conformar una autonomía, cuyo ámbito territorial que no necesariamente coincide con el de las provincias o el de los cantones, ya que cabe la unión de varios de ellos, el artículo uno de la ley utiliza la expresión comunidad territorial.

Esta ley les otorga el derecho a las comunidades territoriales para acceder a un tipo de organización especial que estando previsto como posibilidad en la Constitución, se torna viable a través de la expedición de la ley. Lo anterior significa que mientras no se dicte la ley, la organización especial que en este caso es la autonómica, no es posible ejercerla. Por ello, sin la expedición de esta ley, el único régimen posible es el de la descentralización administrativa que como se ha expresado en otras ocasiones, ha resultado insuficiente para mejorar el funcionamiento del Estado.

Este derecho de acceder a la autonomía trae como consecuencia la capacidad para reglar y administrar los asuntos y servicios públicos de interés local. En este punto se puede encontrar claramente diferenciado el alcance del proyecto.

No se trata de un sistema diseñado para simplemente administrar una materia, como puede ser educación, policía<sup>7</sup>, salud o medio ambiente. El alcance es mucho mayor, ya que se otorga a los organismos del nuevo régimen la capacidad para reglar sus asuntos y servicios públicos. En definitiva, se los dota de capacidad legislativa, con lo cual se produce una verdadera redistribución del poder político, punto este esencial que diferencia a la autonomía de la simple administración de los asuntos locales.

La capacidad de reglar y administrar los asuntos propios y servicios públicos locales sería insuficiente si no estuviera complementada con el sentido de responsabilidad y con la necesidad de que los beneficiarios del ejercicio de ese nuevo poder político redistribuido sean los pobladores.

¿Qué significa esta última parte? Sencillamente una modificación profunda en la forma de entender el poder político, el cual ya no será para servirse de él, sino para servir a través de él.

El establecer el principio de responsabilidad es una consecuencia además del mandato constitucional previsto en el artículo 120, que señala que:

“No habrá dignatario, autoridad, funcionario ni servidor público exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones. El ejercicio de dignidades y funciones públicas constituye un servicio a la colectividad, que exigirá capacidad, honestidad y eficiencia”.

La diferencia radica en que en la actualidad esta norma se limita a una responsabilidad administrativa, civil o penal, pero no abarca la que es tal vez la responsabilidad más importante: la responsabilidad política. ¿La causa? El poder está demasiado lejos de los ciudadanos.

Con la autonomía, el poder originario se devuelve a los ciudadanos, quienes encomiendan la gestión de sus propios asuntos a su propia participación en sus propias instituciones. Evidentemente, el estatuto que deberá dictarse, debe necesariamente reflejar esta nueva concepción.<sup>8</sup>

---

7 La expresión es utilizada en el sentido propio del Derecho Administrativo.

8 Incluso es aplicable la teoría del “riesgo creado”, en aquellos casos en los cuales se imputa el daño a la Administración cuando ésta conoce que pueden ocasionarse daños y no toma las medidas apropiadas para evitarlo. González-Varas (2004: 414).

## Del acceso al régimen autonómico

El artículo dos del proyecto de ley comentado señala en el primer inciso que “El Régimen Autonómico reglado por esta ley se sustenta en la unidad nacional y respeta la diversidad de las diferentes regiones y circunscripciones territoriales, así como la conformación multiétnica de sus poblaciones. La autonomía que esta ley regula no incluye el atributo de soberanía, que es exclusivo del Estado ecuatoriano”.<sup>9</sup>

Esta disposición es fundamental no únicamente para entender el alcance de la autonomía que se regula, sino para determinar los principios que permitirán en lo posterior la interpretación de la ley.

Sabido es que en la aplicación de las disposiciones legales suele aún cometerse el error de partir de las reglas de interpretación del Código Civil, que resultan en la actualidad absolutamente insuficientes. De allí que pretender un entendimiento simplemente literal de las normas jurídicas constituye uno de los errores principales de una sociedad.

Con este antecedente el proyecto, guardando absoluta correspondencia con la Constitución de la República, señala que el basamento primario es la unidad nacional. ¿Qué significa esta afirmación? Inicialmente, que el Estado ecuatoriano se mantiene como una única entidad global para actuar y ser reconocido como tal en el concierto internacional de naciones. Esto es, el régimen especial de administración que se crea implica la creación de un nuevo Estado ni mucho menos su división hacia el exterior.

No debe confundirse la expresión “unidad nacional” con “uniformidad”. Esto es muy importante porque acto seguido el artículo comentado resalta el respeto por la diversidad. De este modo, el proyecto reconoce las diferentes visiones y estructuras derivadas de factores regionales, sin que esta diferenciación afecte en modo alguno la consideración del Estado ecuatoriano como único.

¿Cómo se ha entendido la diversidad en este artículo? De una parte, enfocada a las regiones; de otra, enfocada a las circunscripciones territo-

---

9 La doctrina española ha establecido claramente la distinción entre autonomía y soberanía. Así lo señala entre otros, Borrero Moro (2004:19).

riales. Desde siempre en el Ecuador ha existido una segmentación vertical de su territorio, que no ha merecido ningún reparo o cuestionamiento: región costera o litoral; interandina o sierra; amazónica u oriental; e insular o Galápagos. Por otra parte, la división política administrativa ha dado lugar a la presencia principalmente de provincias y de cantones. Pues bien, este artículo no hace otra cosa que reconocer esta diversidad, aunque añadiendo una muy importante, a sugerencia de Auki Tituaña, alcalde de Cotacachi, quien en la reunión de Cuenca, propuso que se haga una especial referencia a la diversidad étnica, lo cual se logró a través del reconocimiento del carácter multiétnico del Estado ecuatoriano que consagra la Constitución.

Lo valioso de esta disposición es que ninguna de las diferencias existentes, que en realidad, por evidentes no pueden ser objeto de mayor discusión, traerá como consecuencia la ruptura del carácter único del Estado ecuatoriano en el concierto internacional de naciones por lo que expresamente se excluye del sistema el que los gobiernos autónomos a constituirse estén dotados de soberanía.

Esta línea de pensamiento deberá orientar en lo posterior el proceso de interpretación de las disposiciones de la ley, las cuales deberán considerar estas premisas, lo que evitará sacar del contexto algunas de sus previsiones.

El segundo inciso de este artículo dos dispone que:

“El acceso al régimen autonómico es voluntario. Los cantones, distritos metropolitanos y provincias que no se conviertan en gobiernos autónomos mantienen su estructura y recursos actuales, con todos los derechos, atribuciones y obligaciones previstos en el ordenamiento jurídico vigente, especialmente lo dispuesto en las Leyes Orgánicas de Régimen Municipal y de Régimen Provincial”.

Esta disposición, que contempla la existencia de diversos modelos de administración pública al interior del Estado, constituye probablemente una de las salidas más ingeniosas para permitir obtener los consensos necesarios para la aprobación de la ley, ya que consagra a la voluntariedad como el elemento diferenciador para mantenerse en el sistema actual o

para acceder al nuevo régimen. Esta voluntariedad para decidir el régimen de administración pública a adoptarse no debe llamar la atención y menos determinar la existencia de alguna oposición, ya que de lo que se trata es precisamente de respetar la visión que una sociedad tiene de sus asuntos públicos, sin que esta adopción de uno u otro sistema atente contra los derechos y garantías de quienes no decidan acogerse al nuevo sistema.

En definitiva, aceptar que existe diversidad regional, territorial y étnica, permite aceptar que esa diversidad sea capaz de originar la adopción de diversos sistemas de administración, sin que tal concepción atente, afecte o disminuya la unidad del Estado.

Algún sector ha mencionado que este tratamiento diferenciado podría resultar injusto para aquellas regiones que no quieran adoptar el nuevo sistema, ya que probablemente ahondará las diferencias con las regiones que obtengan mayor progreso como consecuencia de acceder al nuevo régimen. Sin embargo, es evidente que una sociedad que no desea el progreso no tiene derecho para restringir el progreso de las demás, por lo que en la medida en que el nuevo régimen no afecte los derechos pre-existentes, las críticas no tienen razón de ser.

El proyecto precisamente cuida este punto y por ello contempla el mantenimiento de un mínimo de derechos, que son precisamente los que consagra la legislación actual, sin limitarlos a los previstos en las leyes de Régimen Municipal y Provincial. No hay, por tanto, mérito para la oposición

El segundo inciso de este artículo dos dispone que:

“El acceso al régimen autonómico es voluntario. Los cantones, distritos metropolitanos y provincias que no se conviertan en gobiernos autónomos mantienen su estructura y recursos actuales, con todos los derechos, atribuciones y obligaciones previstos en el ordenamiento jurídico vigente, especialmente lo dispuesto en las Leyes Orgánicas de Régimen Municipal y de Régimen Provincial”.

Esta disposición, que contempla la existencia de diversos modelos de administración pública al interior del Estado, constituye probablemente una de las salidas más ingeniosas para permitir obtener los consensos

necesarios para la aprobación de la ley, ya que consagra a la voluntariedad como el elemento diferenciador para mantenerse en el sistema actual o para acceder al nuevo régimen. Esta voluntariedad para decidir el régimen de administración pública a adoptarse no debe llamar la atención y menos determinar la existencia de alguna oposición, ya que de lo que se trata es precisamente de respetar la visión que una sociedad tiene de sus asuntos públicos, sin que esta adopción de uno u otro sistema atente contra los derechos y garantías de quienes no decidan acogerse al nuevo sistema.

En definitiva, aceptar que existe diversidad regional, territorial y étnica, permite aceptar que esa diversidad sea capaz de originar la adopción de diversos sistemas de administración, sin que tal concepción, como se ha dicho, atente, afecte o disminuya la unidad del Estado.

### La asamblea legislativa

- El artículo 5 del proyecto de ley, previsto para normar el caso especial de que el Gobierno autónomo sea la consecuencia de la asociación de varias comunidades territoriales, contempla la existencia de la Asamblea Legislativa, encargada, entre otras funciones, de expedir el Estatuto de Autonomía.
- La Asamblea Legislativa constituirá el principal órgano de deliberación democrática de la comunidad territorial, y una instancia fundamental de control político y fiscalización que, al contrario de lo que actualmente ocurre con los concejales y consejeros, no tendrá facultades administrativas, asumiendo la difícil y fundamental misión de convertirse en el cuerpo orientador de las líneas de acción política del Gobierno autónomo.
- Eliminar las facultades administrativas y centrar la responsabilidad política en la Asamblea constituye un importante elemento a favor de la deliberación democrática, dejando en manos del Presidente del Gobierno la indelegable misión de administrar los asuntos públicos locales. Bajo este esquema, la Asamblea ya no tendrá que autorizar la

suscripción de contratos ni decidir expropiaciones; en cambio, deberá preocuparse por establecer las líneas de acción política, en las cuales la participación de los ciudadanos será fundamental, con lo cual se podrá lograr uno de los fines del sistema, que consiste justamente en acercar el poder político a la gente.

- La Asamblea Legislativa, según contempla el proyecto para este caso, se integrará con los concejales y/o consejeros de los Municipios y/o Consejos Provinciales que conformen el Gobierno autónomo, por lo que su número será absolutamente variable. No obstante, sus votos no tendrán el mismo valor, ya que no se trata de una cámara u órgano de representación territorial, sino poblacional.
- En cuanto a la toma de decisiones, excepto para expedir o reformar el Estatuto Autonómico (en que se requiere una mayoría especial conformada por las 2/3 partes de los votos representados), las decisiones de la Asamblea legislativa deberán tomarse por mayoría de votos, aunque en determinados casos que contemple el Estatuto bien podrían establecerse mayorías reforzadas. Sin embargo, este derecho al voto, en todos los casos, será ejercido en proporción al número de habitantes de la comunidad territorial a la cual representan. El número de votos que cada uno de los miembros de la Asamblea Legislativa represente, deberá especificarse en el Estatuto de Autonomía. Este sistema facilitará la asociación tanto de grandes como de pequeñas comunidades territoriales y mantendrá un justo equilibrio en la representación poblacional. No plantear la adopción de decisiones bajo este mecanismo, podría tornar imposible la asociación de comunidades territoriales no homogéneas. El sistema del otorgamiento diferenciado de votos ha tenido mucho éxito al interior de la Unión Europea y específicamente en su Parlamento (artículo 138 del Tratado de Unión Europea, más conocido como Tratado de Maastricht –ciudad holandesa en donde fue firmado el 7 de febrero de 1992).

No obstante lo anterior y sin defecto de que el Presidente del Gobierno autónomo deba ser elegido de entre los alcaldes y/o prefectos de las comu-

nidades que se asocien, el Estatuto de autonomía podría contemplar presidencias temporales que faciliten la integración (sistema similar al de la Presidencia del Consejo de la Unión Europea, artículo 146 del Tratado antes citado).

Estas diversas posibilidades que el Estatuto otorga, no son sino el resultado del máximo respeto a las particularidades locales, lo cual evita tratar de colocar un mismo terno a diversas tallas y lograr trajes a la medida. Esta flexibilidad y el respeto a la diversidad constituirán un gran paso en la preparación del sistema, al punto de que en la actualidad alcaldes de siete cantones de la provincia del Guayas, cuya población integrada supera los 200.000 habitantes (que como se sabe es el mínimo poblacional requerido para conformar un Gobierno Autónomo, según lo señala el artículo 4 del proyecto) han empezado precisamente a bosquejar el que podría ser por ahora, el primer caso de preparación para una Autonomía integrada. En este punto conviene recordar que uno de los objetivos del sistema autonómico es el de hacer posible la coordinación que contempla la Constitución actual en el artículo 119, aunque por cierto, cada cierto tiempo debamos preguntarnos si efectivamente el Ecuador la tiene.

### De las competencias

- El artículo seis del proyecto comentado será determinante a la hora de aplicar la ley, ya que precisa, de una parte, la medida en que las competencias podrán ser asumidas y de otra, las materias sobre las cuales cabe solicitarlas.
- Señala en su primer inciso este artículo que “Todas las competencias estatales solicitadas, ya sean totales o parciales, son transferibles obligatoriamente, en los términos previstos en la Constitución Política de la República, salvo aquellas que se ha reservado el Estado ecuatoriano en el artículo 226”.
- Lo primero que debe ser destacado es que las competencias que pueden solicitarse son las que están en poder del Estado central, sin que

deban circunscribirse a los entes que forman parte de la Función Ejecutiva. Este aspecto es muy importante ya que en la actualidad, por ejemplo, el Consejo Nacional de la Marina Mercante y Puertos ha negado la transferencia de la competencia sobre el sistema portuario de Puerto Bolívar, bajo el argumento de que la Autoridad Portuaria ya es un órgano descentralizado, esto es, que no forma parte del Estado central, lo cual constituye sin lugar a dudas un evidente error.<sup>10</sup>

- Salvo las Funciones legislativa, judicial y electoral, y excepto los organismos de control y fiscalización, tales como las Superintendencias de Bancos y Compañías, Contraloría y Procuraduría, Ministerio Público y Comisión Anticorrupción, todas las entidades públicas estarán sujetas a transferir sus competencias a los gobiernos autónomos si éstos lo solicitan, evidentemente en el ámbito de sus territorios.
- Las únicas limitaciones posibles son las que se establecen en el artículo 226 de la Constitución, es decir, defensa y la seguridad nacionales (sic), la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan.
- Esta exclusión, como he señalado en otras ocasiones, no excluye la posibilidad de que se creen policías autonómicas, en la medida en que orgánicamente formen parte de la Policía Nacional, aunque funcionalmente dependan de los gobiernos autónomos. Si se analizan las materias excluidas, veremos que ellas tienen relación con asuntos que afectan directamente al conjunto de la Nación, tales como el reconocimiento de un nuevo Estado, la declaratoria de guerra, la determinación de la moneda, el establecimiento o supresión del impuesto a la renta o el IVA, la contratación de deuda externa, etc.
- Cita también el artículo que las competencias pueden ser asumidas de forma total o parcial. Así por ejemplo, en educación, bien podrían

---

10 Sobre este tema se sustancia en la actualidad el proceso contencioso administrativo No. 280-06-1, en el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil.

asumirse determinados colegios o la educación primaria o secundaria; en materia de hidrocarburos, podría asumirse la distribución de combustibles o la refinación de petróleo.

- De otra parte, el segundo inciso del artículo analizado señala que “Para la transferencia de competencias, ya sean totales o parciales, a favor de los gobiernos autónomos se estará a las disposiciones de las Leyes Orgánicas de Régimen Municipal y Provincial, respectivamente”, es decir, se contempla una remisión en cuanto al procedimiento que deberá seguirse, para lo cual es fundamental la última reforma a la Ley de Régimen Municipal que permite a los gobiernos municipales la calificación de la capacidad operativa, facultad que en el proyecto se hace extensiva a los consejos provinciales.
- Se ha dicho que la asunción de competencias debe ser uniforme o que al menos debe establecerse un listado mínimo de competencias a asumirse. Sin embargo, aún cuando se asuma parcialmente una competencia y la administración mejore, ya ese solo hecho será una mejoría con relación al ineficiente manejo que realiza un sistema centralista.
- Si el sistema es voluntario y se financia con los recursos que actualmente se destinan a la competencia, con los aumentos previstos respecto de la desagregación que deberá hacerse de los valores que conforman los llamados planes nacionales, no existe motivo para establecer este tipo de exigencias de mínimos.
- En este punto es necesario considerar que no son aplicables en modo alguno las disposiciones de la Ley de descentralización y participación ciudadana en cuanto restringen la capacidad de los gobiernos seccionales para asumir competencias. Dicha ley, de manera absolutamente inconstitucional, a mi juicio, determina que los municipios pueden asumir únicamente ciertas competencias, en tanto que los consejos provinciales únicamente las que aparecen en un arbitrario e inconsistente listado. Sin duda, esta Ley de descentralización ha constituido, en la práctica, junto con el CONAM, el principal obstáculo para avanzar en un adecuado proceso de descentralización, sin dejar de

lado, claro está, la limitada gestión de la mayor parte de gobiernos locales, en mucho porque han entendido que el sistema actual permite casi exclusivamente repartir el déficit. En definitiva, el sistema diseñado hasta ahora es en su esencia, anti descentralizador. El proyecto de Ley Orgánica de Autonomías derriba estos obstáculos. Por eso es conveniente apoyarlo.

## Financiamiento

El financiamiento de los gobiernos autónomos se trataba inicialmente en el artículo 11 del proyecto original. Pasó a ser el 10 en virtud de la supresión del relacionado con la explotación de recursos naturales, eliminado por una lamentable falta de autoridad del Ministro de Energía, quien siguiendo los “consejos” del recientemente cesado Ministro de Economía y cediendo a la irregular apreciación de burócratas enquistados en el Ministerio, optó por esta vía, en perjuicio del país, ya que de la forma como actualmente se regula la materia, cualquier Municipio, sin limitación alguna, podrá obtener la competencia sobre los recursos naturales y hasta pretender apropiarse de ellos, situación que precisamente trataba de evitar el proyecto original. Ojalá el Congreso Nacional repare tal error.

El cuanto al financiamiento previsto en el proyecto de ley, debe precisarse que este se refiere únicamente a las nuevas competencias. Por ello es que la situación actual respecto de las competencias propias de los gobiernos locales y respecto de las competencias que se asuman hasta que el proyecto se apruebe, permanece inalterable, por lo cual, los gobiernos locales que no accedan a la autonomía no pierden ni recursos ni derechos, lo que trae como consecuencia que no existan motivos para oponerse al proyecto y menos para afirmar que el sistema beneficia a los grandes municipios en perjuicio de los pequeños.

El financiamiento proveerá de 3 fuentes: a) con los recursos asignados en el Presupuesto General del Estado a todas las provincias y cantones para el ejercicio, administración y/o control de la materia objeto de la competencia que se transfiere; b) Con los recursos asignados para la ejecución de todos los planes, programas o proyectos nacionales, que cons-

ten en el Presupuesto General del Estado, destinados al ejercicio, administración y/o control de la materia objeto de la competencia que se transfiriere; y, c) con recursos de autogestión.

En el caso de los literales a) y b), las asignaciones y transferencias se harán conforme a lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 231 de la Constitución, esto es, proporcionalmente al número de habitantes, necesidades básicas insatisfechas, capacidad contributiva, logros en el mejoramiento de los niveles de vida y eficiencia administrativa del gobierno Autónomo que solicita la competencia.

Finalmente, el proyecto prohíbe toda asignación discrecional, expresión que lamentablemente no ha sido entendida en el país, convirtiéndose en sinónimo de arbitraria.

Como se puede apreciar, el sistema, manteniendo las garantías para los gobiernos que no accedan al régimen propuesto, transforma radicalmente el sistema. De allí que pueda afirmarse que este artículo constituye una herida de muerte para el centralismo. ¿Por qué? Porque la gran inequidad actual reside en los fondos que integran los llamados planes nacionales, que siendo los más cuantiosos del Estado, son manejados directamente por la estructura centralista del gobierno nacional y no por los gobiernos locales. Ahora, con el proyecto, va a producirse una redistribución absoluta de tales cuantiosos recursos, sujetándose a los parámetros previstos en la Constitución.

Con el cambio propuesto, todos los gobiernos autónomos van a encontrar la oportunidad de atender sus asuntos propios con los recursos suficientes para ello. Resulta, a la luz de este entendimiento, absurdo continuar auspiciando la conformación de nuevas provincias. Como fácilmente se aprecia, el futuro es el sistema autonómico.

## **Del estatuto autonómico**

“La expedición y reforma del Estatuto Autonómico corresponde a la Asamblea Legislativa y deberá ser aprobada al menos por las dos terceras partes de sus integrantes y, de ser el caso, conforme a lo previsto en el artículo 5 de esta ley”, señala el artículo 17 del proyecto comentado.

El Estatuto constituye esa especie de Constitución local, cuyos límites estarán dados por las disposiciones de la Constitución Política de la República, esta ley y otras pertinentes.

El Estatuto deberá regular la estructura, organización y procedimientos de los gobiernos autónomos.

La facultad para expedir el Estatuto ha sido atribuida de forma exclusiva y excluyente a la Asamblea Legislativa, para lo cual se ha previsto una mayoría reforzada de las dos terceras partes de sus integrantes y no únicamente de los integrantes presentes al tiempo de la votación.

Si el Gobierno autónomo se integra por la decisión de más de un gobierno local, las decisiones considerarán la proporcionalidad poblacional prevista en el artículo 5 del proyecto, esto es, serán adoptadas teniendo en consideración el número de habitantes de la comunidad territorial a la cual representan. Dicho de otro modo, si el Gobierno autónomo resulta de la unión de varios gobiernos locales, cada miembro de la Asamblea tendrá derecho a voto en consideración proporcional a la población de su gobierno local, sistema que se adopta de forma similar al que ha servido para el funcionamiento de la Unión Europea.

Esta atribución a la Asamblea ha sido también criticada, con el argumento de que en otros sistemas jurídicos y específicamente según el español el Estatuto requiere de la expedición, en cada caso, de un Ley Orgánica. Sin embargo, tal requerimiento no es necesario en la medida en que los límites del sistema están dados por la Constitución y por el resto del ordenamiento jurídico, por lo cual se eliminan los riesgos de arbitrariedades o inconsistencias.

De hecho, si se revisa el cuerpo normativo más próximo al sistema autonómico, esto es, la Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito, se podrá constatar, tal como lo contempla el artículo 7 de dicha ley, que “El Concejo organizará, mediante Ordenanza, los diferentes ramos de la administración y establecerá la estructura funcional para cada uno de ellos”. Incluso, el Concejo Metropolitano de Quito está facultado para “Determinar las normas a las que han de sujetarse los servidores de la administración distrital, conforme a los principios del derecho público administrativo, si son funcionarios o empleados; o a los que informan la legislación laboral, si son obreros”.

Esta última facultad constaba en el proyecto inicial preparado por varios alcaldes y prefectos del país, bajo la coordinación de la Asociación de municipalidades ecuatorianas (AME) pero fue lamentablemente suprimida del proyecto enviado al Congreso Nacional, a instancia del ex Ministro de Economía Dr. Armando Rodas, bajo el argumento de que podría producirse un incremento desmesurado en el nivel de remuneraciones de los gobiernos autónomos que podría provocar un efecto cascada en el sector público.

Sin embargo, y tal como se puede apreciar, la facultad que ostenta el Distrito Metropolitano de Quito no ha sido mal utilizada ni ha provocado algún efecto negativo para el país. La razón es sencilla. Cuando los gobiernos locales obran con responsabilidad y bajo una enorme carga de control político, tanto por parte de las instituciones previstas para ello en el propio Gobierno local, cuanto por las diversas formas de apertura y participación democrática, los controles son más rigurosos y los resultados mucho más eficientes.

En definitiva, no existen motivos para considerar que el Estatuto de autonomía deba ser aprobado mediante Ley Orgánica, como ha sugerido el Presidente de la Comisión de Descentralización del Congreso Nacional durante un reciente foro realizado en la ciudad de Portoviejo.<sup>11</sup>

### **Transparencia, rendición de cuentas y control ciudadano**

La última disposición general del proyecto, que no formó parte del inicial preparado por alcaldes y prefectos, sino que fue incluido luego de las reuniones con funcionarios del Ministerio de Economía, señala que “Serán aplicables a los gobiernos autónomos las disposiciones de la Constitución y la Ley respecto de la transparencia, rendición de cuentas y control ciudadano”.

Esta norma es en realidad innecesaria, en razón de que los gobiernos autónomos entrarán a formar parte de las instituciones del Estado y por tanto, todas las previsiones constitucionales y legales respecto de la trans-

---

<sup>11</sup> El día miércoles 8 de noviembre de 2006.

parencia, rendición de cuentas y control ciudadano les son automáticamente aplicables.

¿Por qué entonces su inclusión? Porque si bien jurídicamente el tema es claro, es políticamente conveniente y necesario que no quede ninguna duda respecto del sistema autonómico, al que algunos han criticado señalando que lo que se pretende es la creación de feudos o parcelas de poder para extraerlos de los controles públicos y ciudadanos. Por supuesto, quienes así piensan, probablemente no han considerado que los gobiernos autónomos asumirán todos los derechos y todas las obligaciones y responsabilidades de los entes públicos y que por tanto, como entes públicos que son, estarán sujetos a las normas generales del Derecho Público.

No obstante, aún cuando innecesario el artículo establece en definitiva mínimos que deberán cumplirse, que son precisamente los supuestos en la legislación actual. Sin embargo, ¿cabe que el Gobierno autónomo dicte normas para regular la transparencia, rendición de cuentas y control ciudadano, o esta materia le está vedada?

En mi opinión, el Gobierno autónomo sí tiene la facultad para regular estas materias, en tanto y en cuanto la regulación no sea ni limitativa ni restrictiva de la legislación general del Estado y por tanto, en la medida en que se garantice que los ciudadanos tendrán mayores oportunidades de estar informados sobre la gestión de su gobierno local, ya que aquello potencializará la participación democrática.

Esta regulación podrá incidir en la mejora de los procedimientos a seguirse para hacer más efectiva la participación ciudadana y a través de la institucionalización de los canales de participación, lo que dependerá en definitiva de la mayor o menor vocación democrática de una sociedad.

Lo que realmente cuenta, desde esta óptica, es que el sistema autonómico gira en torno a una visión que modifica sustancialmente la forma de entender el ejercicio del poder político, pasando de una democracia meramente representativa, a una democracia que viabiliza y permite una amplia participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Pero por supuesto, esta participación no podrá darse por simple inercia, sino por una acción conjunta entre los líderes y los ciudadanos, lo que exige una intervención activa de los sectores sociales en el diseño y estructuración de las instituciones del Gobierno autónomo, que se integrarán en el

Estatuto de autonomía, cuerpo normativo fundacional y que requerirá de un amplio proceso de formación que deberá programarse a todo nivel, empezando por la educación básica que se presta en las escuelas, especialmente públicas. Como se aprecia, la tarea es ardua.

### A manera de conclusión

En definitiva, el proyecto regula lo que debe regular, salvo en cuanto a la supresión del artículo que establecía reglas claras para la asunción de competencias con incidencia en los recursos naturales.

El proyecto de ley respeta la diversidad manteniendo la unidad indisoluble del Estado ecuatoriano, mantiene los criterios de solidaridad previstos en la Constitución y se sustenta en sus prescripciones, sin que sea el cuerpo normativo mediante el cual se solucionen todos los problemas de inequidad que soporta la Nación.

El sistema autonómico constituye una oportunidad magnífica para acercar el gobierno a los ciudadanos y propiciar de este modo el cambio de modelo de Estado a través de la estructuración de un sistema que privilegia una amplia participación de la gente en los asuntos públicos y permita la implementación del Buen Gobierno como mecanismo para hacer efectivo el derecho constitucional a una calidad de vida que asegure la realización plena de los derechos fundamentales.

### Bibliografía

- Borrero Moro, Cristóbal (2004). *La materia imponible en los tributos extrafiscales. ¿Presupuesto de realización de la autonomía financiera?* Navarra: Aranzadi, Cizur Menor.
- Brewer Carías, Allan (2005). "Derecho Administrativo", Tomo I. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- González-Varas, Santiago (2004). "La responsabilidad administrativa en caso de colaboración de los particulares con el ejercicio de funciones administrativas", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, No.

123, julio-septiembre. Madrid: Civitas

Rodríguez-Arana, Jaime (2006). *El buen gobierno y la buena administración de instituciones públicas*. Navarra: Editorial Aranzadi, Cizur Menor.

# Autonomía regional

Fernando Carrión

## Características del Estado ecuatoriano

Las principales características de la organización del Estado ecuatoriano pueden definirse en los siguientes términos: estado unitario, régimen presidencialista, organización descentralizada -territorial (provincias, cantones) y sectorialmente (ministerios)-, separación de funciones autónomas (ejecutivo, legislativo y judicial) y alto fraccionamiento territorial (22 provincias y 219 cantones).

En este principio de siglo, el Ecuador busca una nueva organización del Estado por: se agotó el Estado rentista sustentado en la sobre-explotación de la naturaleza (petróleo, banano, camarón, flores), en las ventajas del intercambio comercial (hoy venido a menos por la apertura) y en la ciudadanía restringida (déficit de representación y nula participación); el peso de la globalización en cuanto al ajuste económico, la privatización, la apertura y la reestructuración de los bloques regionales y del territorio en su conjunto; la redefinición de las identidades regionales por la emergencia de lo étnico (amazonía y sierra), el fenómeno del niño (costa), la ausencia del conflicto fronterizo con Perú; y la cantonización del sistema político que expresa la fractura de la sociedad.

*Características del Estado centralista ecuatoriano*

Todo Estado unitario centralista en su organización da prioridad a los siguientes criterios:

- Definición de una estructura que asigna mayor importancia a lo sectorial (ministerios) que a lo territorial (órganos subnacionales), lo cual lleva a una intervención gubernamental desde el centro hacia la periferia. Es decir, una acción de gobierno que descansa en políticas sectoriales que no tienen explícitamente en cuenta lo territorial: las regiones, provincias y localidades.
- Conformación de la autoridad con un sentido jerárquico, desde el vértice de la pirámide del poder hacia su base. Se construye la autoridad por delegación -escalón por escalón- sin que la representación y la participación tengan mayor significación. Se elige al Presidente de la República y éste delega al ministro, quien a su vez hace lo propio con sus subsecretarios y directores.
- El estado unitario tiene un sistema dual de ejercicio del poder, a través de órganos dependientes (gubernaciones, intendencias) y autónomos (consejos provinciales y municipios), en los que tienen preeminencia los primeros y donde no existe interrelación entre ellos.
- La unidad del estado Está sustentada en una democracia que nace del principio de la igualdad ante la Ley, donde el ciudadano tiene derechos y obligaciones similares, por encima del respeto a la diversidad. Por eso, el estado subsume la heterogeneidad dentro de la llamada unidad nacional.

*Transición de un Estado centralista a uno autonómico*

La descentralización es un proceso tendiente a distribuir equilibrada y democráticamente la centralidad (es decir, el poder) al interior del Estado, con la finalidad de profundizar la democracia, potenciar el desarrollo y

mejorar la calidad de vida de la población. De esta definición se desprende:

- Que la distribución de la centralidad por fuera del Estado, mediante la transferencia de competencias y recursos públicos hacia el mercado, es descentramiento o privatización y no descentralización. En este caso se pierde la centralidad de lo público, de lo estatal y de lo político.
- Que el privilegio de un órgano estatal -por más importante que sea- genera asimetría y polarización, por eso los gobiernos municipales no deben ser los únicos órganos destinatarios de la descentralización; es necesaria una pluri-institucionalidad que genere estructura.
- Que la búsqueda del equilibrio del poder al interior del Estado genera dos formas de descentralización; la horizontal, que es la modalidad clásica del Estado Moderno, sustentada en la separación de los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales, para equilibrar el peso presidencial en el ejercicio del poder. Y la vertical, que es la que distribuye el poder (centralidad) hacia los niveles subnacionales. La descentralización debe ser integral; esto es, horizontal y vertical. Por eso, hay que atemperar el centralismo presidencialista con el fortalecimiento de los equilibrios de los poderes horizontales y con la transferencia de recursos y competencias hacia los niveles subnacionales.

Allí nace la necesidad de definir la estructura de Estado, porque la transición de un Estado centralizado (unitario-centralista) a otro descentralizado (autonómico) lleva a un nuevo modelo. Es un cambio general del todo y no de una de sus partes -por más importante que sea- porque se trata de la distribución del centro -es decir del poder- de manera equitativa y democrática. Esto supone distribuir el poder vertical y horizontalmente en los niveles nacionales, intermedios y locales.

Pasar de un Estado centralizado a uno descentralizado implica una rearticulación de los cuatro criterios señalados, priorizar:

- lo territorial sobre lo sectorial,
- la autonomía sobre la dependencia,
- la representación sobre la delegación, y
- la diversidad sobre la igualdad.

En otras palabras, se trata de diseñar al interior del Estado:

- el encuentro de lo sectorial y lo territorial,
- la autonomía y la dependencia,
- la delegación y la representación,
- la igualdad y la diversidad (equidad).

Se trata, por tanto, de reestructurar el conjunto del Estado y no uno de sus órganos.

En la actualidad el nivel intermedio de gobierno se convierte en la pieza fundamental para este propósito.

Primero, porque se trata del mayor cuello de botella que existe en la estructura del Estado debido a la cantidad y cualidad de los órganos existentes (consejos provinciales, gobernaciones, corporaciones de desarrollo regional y direcciones, subdirecciones y secretarías ministeriales), lo cual revela el número excesivo de los mismos y la indeterminación funcional existente.

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

En tercer lugar, el gobierno intermedio se encuentra desprestigiado y carente de peso real. Hay un vaciamiento de competencias, reducción relativa de sus recursos y ruptura de las necesarias mediaciones. En cuarto lugar, en este nivel de gobierno es factible encontrar mayores posibili-

dades de cooperación, complementariedad y concurrencia, debido a que estructuralmente tiene las condiciones de convertirse en el eslabón entre lo nacional y lo local, pero también porque su riqueza radica en que es un espacio proclive al contrato, la identidad y los pactos sociales.

### **Propuesta: autonomía regional**

La descentralización autonómica implica una transición que cuente con los siguientes aspectos estratégicos:

## **Organización y estructura del Estado**

### **Los órganos nacionales**

#### *El Ejecutivo*

La Presidencia de la República tendrá dos gabinetes nacionales: el sectorial compuesto por los ministros (el actual) y el territorial representado por los prefectos regionales.

El ejecutivo nacional desarrollará su actividad de gobierno a través de los respectivos ministerios y de las instituciones funcionalmente autónomas (CCE, IEES), los cuales llegarán sólo hasta el nivel de la región. En este nivel se operará bajo un esquema mixto de cooperación *desconcentrado-descentralizado* donde el Prefecto Regional (electo popularmente) representará al Presidente de la República en la Región, hará de cabeza del Gabinete regional -compuesto por los representantes regionales de los respectivos ministerios- y presidirá el Gobierno regional (Asamblea y Ejecutivo regionales).

Se reestablecerá, a nivel nacional el ámbito de la planificación, con la finalidad de fijar las políticas generales económicas y sociales del Estado, en concordancia con los planes de desarrollo que provengan del régimen seccional autónomo.

## *El Legislativo*

Se descentralizará el Congreso Nacional bajo las siguientes formas:

Primero, el Congreso Nacional aprobará una Ley orgánica del régimen autonómico (LORA), en la que transferirá a cada instancia legislativa subnacional (Asamblea regional y Concejo municipal) las atribuciones correspondientes en el orden jerárquico de la norma y se delimitará los campos de la autonomía (ejecutivo, legislativo, judicial y control). Será el marco normativo del conjunto del régimen autonómico nacional, tanto funcional como territorial.

Segundo, se otorgarán atribuciones legislativas a las asambleas regionales, que tendrán la potestad de expedir dos tipos de ordenanzas: la Ordenanza orgánica regional (OOR) y las Ordenanzas regionales (OR), en el ámbito de las competencias regionales establecidas en la LORSA. Cada asamblea regional, a través de la OOR, tendrá la atribución de dotarse de su Estatuto de autonomía regional<sup>1</sup>, donde se especificará la estructura orgánica regional (región, provincia, cantón y parroquia), las competencias y los ingresos propios. Con las ordenanzas se regulará su accionar según las competencias legislativas y ejecutivas de la región establecidas en la LORSA y la OOR .

Tercero, se establecerán vínculos del Congreso Nacional con cada uno de los Órganos legislativos subnacionales (OLS) para estructurar el sistema legislativo nacional sobre la base de la jerarquía de la norma y de los ámbitos de competencia propios de cada instancia.

Y cuarto, se modificará la composición de la representación del Congreso Nacional sobre la base de diputados provinciales y nacionales. En la Comisión del régimen seccional autónomo del Congreso Nacional participarán los representantes del Parlamento Nacional así como de las regiones y de los municipios.

---

1 La Asamblea del Distrito Metropolitano de Quito deberá reformar la Ley que le dio nacimiento, teniendo en cuenta el marco legal producido por el Congreso Nacional (Ley orgánica del régimen autonómico).

En suma: la Función Legislativa la ejercen el Congreso Nacional y los órganos legislativos del régimen seccional autónomo, en los ámbitos de las competencias explícitamente señaladas. Los alcaldes y gobernadores tendrán representación en la Comisión de gestión pública y del Régimen seccional autónomo del Congreso Nacional. Las ordenanzas serán los actos legislativos del régimen seccional autónomo, y deberán ser sancionadas, por sus constitucionalidad y conveniencia por el Tribunal Constitucional.

### *El Judicial*

Sin perjuicio de la unidad de la función judicial, ésta actuará en forma desconcentrada y descentralizada. Se establecerán sistemas prejudiciales de mediación de los conflictos sociales e interpersonales. Las comisarías de la mujer, el niño, la familia, construcciones, servicios y urbanas serán descentralizadas a nivel municipal.

### *El de control*

Se establecerá un sistema nacional descentralizado y desconcentrado de control y transparencia de la gestión pública y privada. Se establecerán comisiones anticorrupción y super intendencias (seguridad ciudadana) regionales y veedurías ciudadanas.

### **Los órganos subnacionales (OS)**

El territorio del Ecuador es indivisible. La administración de Estado establece las regiones, las provincias, los cantones y las parroquias, cada una de las cuales cuenta con su régimen especial. En su determinación no se otorga ni se quita territorios. El sector público lo integra el régimen seccional autónomo compuesto por los gobiernos regionales, las municipalidades y las juntas parroquiales. Y el régimen seccional dependiente com-

puesto únicamente por las secretarías regionales ministeriales estructuradas alrededor de las gobernaciones..

La organización del Estado tendrá cuatro niveles subnacionales (OS) compuesto por: 12 regiones (intermedio), 22 provincias (distrito electoral), 219 cantones y 1400 parroquias<sup>2</sup>. Cada una de estos OS podrán tener un régimen especial<sup>3</sup>, atendiendo al principio de la flexibilidad, surgida de la diversidad étnica<sup>4</sup>, natural o poblacional.

El *régimen seccional autónomo* se regulará por su propia Ley (LORA) y sus autoridades serán elegidas por medio del voto directo, universal y secreto.

El *régimen seccional dependiente* se regulará por su propia Ley (LORESED) y sus autoridades serán elegidas de una terna presentada por el Presidente de la República a cada una de las asambleas regionales.

#### *Autonomía administrativa: las competencias de las OS<sup>5</sup>*

El Gobierno seccional autónomo está constituido por los gobiernos regionales, municipales y parroquiales, y tendrán las siguientes funciones<sup>6</sup>: los gobiernos regionales serán el nivel de intermediación por excelencia (espacio de encuentro de la autonomía-dependencia, de la delegación-representación y de lo sectorial-territorial), las parroquias el eje de participación, las provincias de representación nacional (distrito electoral) y los cantones de la administración descentralizada. La Ley orgánica del régimen autonómico (LORA) determinará los parámetros que servirán para que cada Asamblea regional defina, mediante ordenanzas orgánicas, la estructura, integración y atribuciones de cada una de ellos.

---

2 La creación de regiones, según la Constitución, es posible a través de la unión de provincias.

3 La descentralización y la desconcentración, por la diversidad existente, requiere de una realidad institucional múltiple.

4 Los territorios indígenas deberán formar un sistema integrado de Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI).

5 Las competencias son campos de acción en los cuales un órgano estatal ejerce sus funciones.

6 Por función se entiende al rol que desempeña un órgano político-administrativo en el conjunto de la estructura del Estado. La función delimita los fines de la actuación de un determinado nivel de organización del aparato público.

Las competencias exclusivas y concurrentes operarán como sistemas (locales-regionales-nacionales). Las competencias nacionales exclusivas serán: seguridad nacional, políticas sectoriales, política internacional y políticas económicas. Las competencias municipales exclusivas serán: agua potable, alcantarillado, transporte, bomberos, residuos sólidos y equipamiento, entre otras. Las restantes competencias serán concurrentes entre niveles<sup>7</sup>, atendiendo a los principios de subsidiaridad<sup>8</sup>, concurrencia<sup>9</sup>, solidaridad y flexibilidad<sup>10</sup>. Las competencias serán transferidas a cada OS de acuerdo a un plan con -al menos- los recursos actuales y potencias que tengan.

*Autonomía política: el gobierno de cada OS*

Cada una de los OS se gobernará con autoridades propias elegidas de manera directa, universal y secreta. Los OS tendrán dualidad de funciones entre una instancia ejecutiva y otra legislativa propias del régimen de la autonomía.

Se estimulará la democracia a través de la regulación de la participación social en la gestión pública y cambiarán las modalidades de representación en las OS. La base de la participación serán las juntas parroquiales, tanto rurales como urbanas. Para ello, se debe elegir de manera directa al conjunto de sus autoridades (presidente y vocales). En las OS regionales y municipales existirá una participación de base territorial, ejercida por las juntas parroquiales, y de base social, asumidas por organizaciones representativas de la localidad. Serán reguladas por ordenanza regional y ten-

---

7 Se trabajará con la matriz de competencias y atribuciones desarrollada por el CONAM.

8 El principio de la subsidiaridad permite que las administraciones subnacionales reclamen la transferencia y/o delegación de competencias, gracias a que al ser el nivel más próximo a la sociedad civil tiene preeminencia sobre el superior. Todo ello en el entendido de que la cercanía le proporciona mayor conocimiento de la realidad, le hace más democrático y más eficiente su acción.

9 Este principio es imprescindible para el diseño de acuerdos y pactos sociales locales, regionales y nacionales y, sobre todo, para la ruptura de las autarquías. Se trata de establecer un complejo sistema articulado de coordinación competencial.

10 La flexibilidad tiende a romper con el uniformismo y a reconocer la diversidad; por ejemplo, de los tipos de órganos, de la capacidad, complejidad o tamaño.

drá influencia en las instancias de la administración como de legislación y fiscalización.

La participación se estimulará a través de consultas cantonales, la veeduría ciudadana, defensorías ciudadanas, presupuestos participativos, revocatoria del mandato, voto programático, entre otros.

La conformación de las Asambleas regionales y de los Concejos municipales reproducirá la misma representación del Congreso Nacional. Esto es: una parte de la representación referida a la totalidad de la jurisdicción administrativa y otra a sus unidades menores. Es decir, a nivel regional se tendrá una representación de la región y otra venida desde las provincias; y en los municipios, un número cantonal y otro parroquial. Las elecciones de las OS se realizarán en fechas distintas a las nacionales. La renovación de las Asambleas regionales y cantonales se las hará parcialmente cada dos años.

#### *Autonomía económica: los recursos de las OS*

El sistema seccional participará del régimen tributario a través de la administración de sus recursos (nueva base tributaria y mejor recaudación) y de la participación de los ingresos nacionales a través de un fondo único y transparente de distribución automática, constituido a partir del 15% de los ingresos corrientes netos del presupuesto estatal. Se eliminará la discrecionalidad del gasto presupuestario.

El fondo se distribuirá a las entidades subnacionales según las siguientes proporciones: municipios el 30%, regiones el 45%, parroquias el 10%, 10% para el Banco del Estado y el 5% para emergencias (manejado por las regiones). El reparto económico al interior de cada uno de los OS será automático y se lo hará en función del número de habitantes, de las necesidades básicas insatisfechas y de la eficiencia administrativa, bajo el principio de la justicia distributiva. Estos recursos servirán como estímulo a la inversión (no al gasto corriente), a la mejora de la recaudación propia (eliminación de la pereza fiscal), al aumento de los ingresos (eficiencia tributaria) y como mecanismo de redistribución nacional (solidaridad).

## El gobierno intermedio: la región

En este nivel regional se debe cumplir la función de intermediación, en la medida que articula lo nacional hacia lo local y viceversa. En las regiones se tendrá el ámbito descentralizado de la autonomía y el desconcentrado de la dependencia, siendo el último escalón de la desconcentración de la acción del gobierno nacional (Prefectura) y el primero de la autonomía (Gobierno regional). Tendrá las siguientes formas:

La prefectura tendrá la función *de intermediación* de lo local hacia lo nacional y viceversa; así como la relación de la autonomía con la dependencia. El prefecto presidirá el Gabinete regional ministerial y también la corporación regional compuesta de las dos funciones: ejecutivo y legislativo (Asamblea regional).

El de la dependencia será de la *desconcentración*, compuesto por el Prefecto (electo popularmente) y su gabinete regional de coordinación interministerial<sup>11</sup>, como expresión final de la intervención del gobierno nacional a nivel territorial. La Prefectura será el OS más desconcentrado de la administración nacional, lo cual supone que las actuales responsabilidades del régimen seccional dependiente (corporaciones de desarrollo regional, y jefes y tenientes políticos) serán absorbidas por las instituciones autónomas.

Económicamente funcionará con los recursos de las gobernaciones e intendencias actuales, con las partidas desconcentradas de los presupuestos correspondientes a los ministerios en la Región (esto supone territorializar el presupuesto nacional) y de un porcentaje de los ingresos del presupuesto nacional. El Prefecto será elegido popularmente, será el representante del Presidente en la región, dirigirá el gabinete regional -compuesto por los representantes de los ministerios, concertados entre el Gobernador y el Ministro correspondiente- y presidirá la Corporación regional (ejecutivo y Asamblea). En las regiones los ministros de estado nombrarán, de acuerdo con la gobernador a los funcionarios que manejan los asuntos sectoriales del gobierno central, los que responderán a las políticas que dicte el Presidente de la República en acuerdo con las políticas seccionales.

---

11 Sería un esquema parecido al de Chile con los Intendentes y los SEREMIS en las regiones.

Y el de la autonomía será el de la *descentralización*, compuesto por la Prefectura regional<sup>12</sup>, donde se construirá el nivel de intermediación por excelencia y contará con dos ámbitos de gobierno: por un lado, las funciones ejecutiva asumidas por el Prefecto de la autonomía regional, electo universalmente y, por otro, la legislativa a través de la Asamblea regional compuesta por representantes mixtos: de los consejos municipales para definir la intermediación, y de la población para tener representación directa.

Existirán las siguientes cuatro opciones para definir las regiones.

- Habrá regiones por *integración de provincias*.
- Habrá *ciudades-región* de forma metropolitana.
- Habrá *regiones reserva natural*.
- Habrá *regiones virtuales* compuestas por los territorios de residencia de emigrantes.

Todas las provincias se mantendrán con su capital actual, con excepción de Guayaquil y Quito que resignarán su capitalidad provincial y se crearán las ciudades metropolitanas, cada una actuará como cabecera regional.

## El nivel provincial

La instancia provincial operará exclusivamente como Distrito electoral nacional.

---

12 Este nivel se generaliza en América del Sur: en los países federales (Brasil, Venezuela y Argentina) con la presencia vigorosa de los estados. Y en los unitarios (Colombia, Chile y Bolivia) con los departamentos o regiones. En los federales y en Colombia mediante elección directa, y en Chile y Bolivia a través de un esquema de encuentro entre la autoridad que surge de la delegación con la de representación.

## La fusión y mancomunidad de OS<sup>13</sup>

La descentralización es un proceso de ida y vuelta con múltiples componentes que requiere, por ejemplo, que las ciudades grandes se descentralicen en su interior (Quito y Guayaquil), que las medianas se agrupen en instancias superiores (Manta-Portoviejo; Cuenca Azoguez; Ambato-Riobamba-Latacunga) y que las pequeñas se fusionen (asociaciones, integraciones). Que unas y otras sean autónomas, que cuenten con medios suficientes y que sean representativas. Que se formen fusiones y mancomunidades de municipios, parroquias y provincias de manera que ganen en escala, para lo cual se estimulará a través del incremento de recursos económicos y de la administración de competencias compartidas.

---

13 La mancomunidad de provincias permitirá la gestión de regiones, cuencas hidrográficas y/o de competencias específicas. La fusión y mancomunidad de cantones permitirá reducir la minifundización municipal y la atomización del territorio nacional.

# Lecciones que deja la descentralización en el Ecuador

Diego Monsalve Vintimilla

Se asegura que en el Ecuador existen cuando menos dos países, el primero, el país real, el del día a día, el de las personas y sus instituciones; y, el segundo, el país que aparece en el papel, el de las leyes, el de los académicos, el de los investigadores, en fin ese país respecto del cual se escribe y sobre el cual se comenta.

## La descentralización en el país de papel

Según este esquema el Ecuador debe administrarse hoy descentralizadamente, bajo los términos de la Constitución Política de la República expedida el 11 de agosto de 1998, pues su artículo 1 expresamente manda:

El Ecuador es un Estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su Gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada.

Es más, su Título XI trata ampliamente sobre la organización territorial y descentralización y su Artículo 225 concretamente dice:

El Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciu-

dadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza.

El Gobierno central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional. Desconcentrará su gestión delegando atribuciones a los funcionarios del régimen seccional dependiente.

Expresamente excluye de las posibilidades de descentralización a:

- Defensa y seguridad nacionales.
- La dirección de la política exterior y las relaciones internacionales.
- La política económica y tributaria del Estado.
- La gestión de endeudamiento externo.

Considerando, entonces, que han transcurrido algo más de ocho años desde que entró a regir el mandato constitucional, que existe una Ley de descentralización del Estado y Participación social expedida el 25 de septiembre de 1997, que así mismo existe un reglamento para la aplicación de esta Ley, publicado el 18 de junio del 2001, deberíamos concluir que el Ecuador real es hoy un país con administración descentralizada.

### **Objetivos de la descentralización**

Según las normas legales que nos rigen la descentralización debe operar para conseguir el desarrollo económico, reducir la pobreza, mejorar la calidad de vida, fortalecer la gobernabilidad y la participación ciudadana, todo lo cual se debe asumir que no sucede con equilibrio, armonía ni resultados evidentes a través del modelo de un gobierno central. Por lo tanto, descentralizar implica redistribuir el poder político y los recursos con que cuenta el Estado ecuatoriano.

Para conseguir que esto se haga realidad debe existir necesariamente capacidad para entregar y capacidad para recibir las competencias.

La descentralización se plantea pues, tal como lo mencionan diversos autores, como un reto integral, multidimensional, que desafía la estructura y práctica de la gestión pública.

Para conseguir que estos objetivos puedan materializarse, el marco legal vigente prevé la entrega de recursos necesarios para asumir las competencias y que el traspaso de funciones debe ser definitivo.

Cabe preguntarse entonces en este punto ¿si los objetivos se han cumplido y si acaso se están haciendo realidad las disposiciones legales que desbrozan el camino que debe conducir a la modernización del Estado vía aplicación de un régimen de descentralización?

### **La descentralización en el país real**

Pese a que existía la Ley desde el año de 1997 y que la Constitución nos rige desde el año 1998, recién en el 2001, esto es cuatro años después de que regía la Ley se expidió el reglamento que viabiliza su concreción, claro hay que recordar que es facultad privativa del Presidente de la República, es decir, de la función Ejecutiva que concentra el Gobierno nacional el dictar los reglamentos y, por tanto se explica la razón de esta primera gran demora.

Parece que esos cuatro años fueron suficientes para organizar la desorganización en el proceso de transferencia de competencias y recursos, pues puede entenderse el mínimo avance del proceso descentralizador por la existencia de un desorden perversamente organizado que orienta el proceso y el sistema en función de tres ejes que me permito sintetizarlos de la siguiente manera:

### **No existe un proyecto de país**

Un modelo racional de gestión administrativa del Estado nacional a través de un Gobierno nacional y gobiernos seccionales debe partir de la asignación de funciones y competencias específicas a cada uno de estos niveles de gobierno.

Por ejemplo el manejo del espectro radioeléctrico debe corresponder al Gobierno nacional, pues caso contrario los ámbitos de uso de esas frecuencias serían extremadamente limitados en una jurisdicción cantonal o provincial ocasionando que la mezcla de frecuencias conduzca dentro de territorios muy próximos a inutilizar y caotizar el sistema. Además, si este espectro va a utilizarse para conceder frecuencias de telefonía móvil, las mejores condiciones de negociación se conseguirán en tanto mayor sea el mercado de usuarios, lo cual debe ser aprovechado por un país pequeño como el Ecuador para utilizar positivamente la economía de escala, sin embargo el régimen legal vigente deja abierta la posibilidad de que pueda ser demandada la transferencia de la competencia por los municipios o consejos provinciales.

De la misma manera es incuestionable que bajo el imperio de una Ley nacional de tránsito, cada cantón pueda regular y organizar el tránsito así como controlarlo dentro del ámbito de su jurisdicción, lo cual guarda plena armonía con la elaboración de planes de desarrollo urbano y territorial que definen el tipo de vías y el uso que cada una de ellas debe tener, de modo que esta competencia debería ser asumida necesariamente por todos los Concejos municipales del país, pero esto no ocurre, de forma que la Policía Nacional mantiene desde su sede nacional la facultad de regular y organizar el tránsito en la mayoría de cantones del Ecuador.

El manejo de la red vial intercantonal de cada provincia debería estar expresamente asignado a los consejos provinciales, organismos que además deberían administrar sistemas de riego y asignación de concesiones de uso de agua dentro de cada provincia, asegurando que cuando una cuenca hidrográfica incluya a varias provincias, necesariamente debe generarse una mancomunidad para administrar el recurso hídrico en la integridad de la cuenca y no en forma parcial sólo en el sector de aquella que se encuentre dentro de una determinada provincia.

Racionalmente, entonces, la Ley debe asignar competencias al Gobierno nacional, al Gobierno provincial y al Gobierno municipal asegurando que en todos los sectores estas competencias se complementen y no generen puntos de conflicto.

Si se consigue implementar por tanto el concepto de descentralización como un proceso organizado y secuencial de transferencia de funciones,

atribuciones, responsabilidades y recursos habríamos dado un paso en firme para implantar este modelo.

Es un tema de análisis, que el sector agricultura no haya recibido una cantidad importante de solicitudes de transferencia de competencias, mientras es notorio que el sector ambiente ha recibido la mayor cantidad de solicitudes y ha concretado con certeza un número significativo de traslado de las mismas. No puede entenderse un adecuado manejo ambiental en los sectores rurales del país sin una marcada participación e inclusión en el proceso del sector agrícola, de modo que no podrían desvincularse ambiente de agricultura y, aquello conduce a la suposición de que no existe de parte de los organismos seccionales que ha solicitado estas competencias, un proyecto nacional de conservación del ambiente mediante el impulso de prácticas agrícolas que lo aseguren, incluyendo dentro de ellas capacitación y apoyo para el agricultor.

Persiste la evidencia de la ausencia del proyecto nacional a través de la aplicación del modelo descentralizador cuando observamos que el Gobierno nacional, por medio del Ministerio de Economía y Finanzas pretende limitar la transferencia de mayores recursos a los organismos seccionales, empleando, entre otros, un argumento legítimo, esto es el de calificar a los recursos provenientes de la explotación y exportación petrolera como ingresos de capital, definición inobjetable en lo estrictamente académico, pero negado reiteradamente por el Congreso Nacional que políticamente no admite que disminuyan los recursos asignados a los organismos seccionales.

En síntesis, existe pugna por competencias y recursos y no coordinación para concretar el plan Ecuador.

### **La fuerza de las políticas locales**

En un marco regulatorio que otorga privilegio a la voluntariedad, cada organismo regional demanda la transferencia de competencias exclusivamente en función de los proyectos políticos locales que son los que empiezan a visualizarse en el entorno nacional, para ello son suficientes los ejemplos de Quito, Guayaquil y Cuenca. Así, Quito privilegia su calidad de destino turístico y capital administrativa que atiende a sus habi-

tantes en la perspectiva de lo integral, entonces ha requerido la competencia del manejo aeroportuario y está construyendo un nuevo aeropuerto, pero ha requerido también competencias en tránsito, ambiente, bienestar social, seguridad ciudadana y administra además un componente próximo al 10% del sector educación.

Guayaquil privilegia su calidad de urbe industrial y comercial y pretende mejorar la calidad de los servicios que reciben sus habitantes, exige por tanto competencias en puertos y aeropuerto, registro civil, regulación y ordenamiento de tránsito, aseguramiento universal de salud, fondos previsionales y otros.

Sin embargo, en algo que constituye un caso único en el país, la Municipalidad no ejerce competencia total en materia de agua potable y alcantarillado, competencias ejercidas por todas las restantes municipalidades.

Cuenca en busca de resolver su problema de aislamiento ha asumido competencias en el aeropuerto y para mejorar la calidad de vida de sus habitantes ha requerido competencias en tránsito, ambiente, agricultura, bienestar social, vivienda, turismo y ejerce además actividades en salud y construcciones escolares.

Como consecuencia de lo mencionado se consolidan los proyectos locales perdiendo o desaprovechando las oportunidades de la suma de los mismos, que debería constituir el eje motriz del proceso.

No existe pues descentralización para el conjunto, se descentraliza para cada elemento del conjunto y más grave aún, hay casos en que se pretende hacerlo de manera temporal, no permanente, es decir sin objetivos de largo plazo.

Constituye, excepción en esta línea de comportamiento, el programa de relanzamiento del proceso de descentralización en el Ecuador impulsado desde el Consorcio de Consejos Provinciales (CONCOPE) que demandó colectivamente por parte de todos los consejos provinciales del Ecuador competencias en vialidad, ambiente, turismo, agricultura, infraestructura escolar; e, infraestructura y equipamiento en salud, primera experiencia colectiva que, aunque no está implementada, puede constituir la primera experiencia para insertar este proceso en un esquema que privilegien el interés nacional por sobre los intereses locales.

## El imperio de los intereses

El reciente intento de tramitar y aprobar en el Congreso Nacional la Ley sustitutiva de la Ley orgánica de régimen provincial ha permitido evidenciar la fuerza con que determinados legisladores defienden la consolidación de los denominados organismos regionales de desarrollo, que en el fondo son los brazos ejecutores del Gobierno nacional en determinadas provincias o regiones, esto en detrimento de la asignación ordenada de tareas a favor de los gobiernos intermedios, que deberían asumir la rectoría en temas de riego, manejo de cuencas y microcuencas, vialidad y otros dentro de cada provincia. Una de las explicaciones que surge al respecto es el interés que tienen determinados legisladores por la existencia, fortalecimiento y proliferación de este tipo de instituciones, a través de las cuales se pueden conseguir recursos que no siempre se transparentan en la expresión del Presupuesto general del Estado y sobre las cuales se puede conseguir una marca injerencia política frente al Gobierno nacional. Intereses personales o sectoriales por sobre el interés nacional de descentralizar.

Municipalidades como las de Cotacachi, Chordeleg, Bucay, Santa Cruz y Santo Domingo, entre otras, han demandado la descentralización de competencias en el sector salud y aunque el proceso demora varios años aún no es posible completar su implementación, básicamente en lo que significa la transferencia de recursos humanos y económicos. Aunque las disposiciones legales aseguran que todos los derechos inherentes a los empleados y trabajadores que pasan de una entidad centralizada a otra descentralizada para continuar prestando el mismo servicio, deben mantenerse, los intereses del sindicato impiden que esto se concrete, al punto de que en últimas acciones enmarcadas en esta línea se ha dispuesto la participación de representantes de sindicatos frente a las autoridades municipales de Sigchos y Caluma dentro del esquema de la mesa negociadora.

En materia educativa sucede exactamente lo mismo y en el afán de coartar el proceso, la administración del Ministerio de Educación ha definido una matriz de competencias que hace imposible implementar la descentralización, tema sobre el cual se viene debatiendo con los representan-

tes de los gobiernos seccionales pero es más, ante la solicitud de descentralizar la supervisión educativa por parte de la Municipalidad de Caluma se ha presentado un esquema extenso y complejo para concretar el proceso, obviamente al margen de lo que disponen la Ley de descentralización y las leyes orgánicas que norman el régimen seccional.

En materia de ambiente, una de las competencias que más recursos genera es la de tasas por control forestal, que igualmente no se traslada con facilidad y por tanto los niveles de deforestación agresiva se mantienen en el Ecuador.

En turismo una de las competencias más solicitadas guarda relación con el otorgamiento de permisos de funcionamiento, pues son de interés de organismos seccionales porque así mismo generan nuevos ingresos económicos.

En tránsito conseguir la transferencia de competencias, por ejemplo, para establecer centros de revisión vehicular se encuentra con una barrera a partir de septiembre del 2006, ya que la Dirección Nacional de Tránsito constituyó en esa fecha un fidecomiso a 25 años plazo para establecer centros de revisión vehicular en todo el país, pues así mismo esta actividad permite el cobro de una tasa que bien podría ser utilizada para el control de la emisión de gases en el ambiente de cada uno de los cantones. Además, este proceso responsablemente manejado debería evitar accidentes que se producen en las carreteras del Ecuador por efecto del mal estado de las unidades motorizadas que se autoriza circular.

Únicamente las provincias de Guayas y Pichincha han conseguido hacer efectiva la descentralización de algunas vías que forman parte de la red vial principal de las mismas, pero por información verbal del Prefecto provincial del Guayas, se conoce que las asignaciones mensuales que debía entregar el Ministerio de Finanzas para la adecuada implementación de este proceso no se han transferido desde el tercer mes posterior a la celebración del convenio respectivo.

Como síntesis son mínimos los casos de transferencia real y completa de competencias con recursos a los organismos seccionales, varios de éstos han privilegiado la solicitud de aquellas competencias que pueden generar ingresos económicos adicionales y, a su vez el Gobierno central impone todo tipo de trabas y obstáculos para entregar estas competencias y más

aún los recursos económicos necesarios y suficientes. Los sindicatos de salud y educación oponen resistencia a la transferencia de competencias en estos sectores, sutil o frontalmente; y finalmente diputados y sectores políticos presionan para que pervivan, se fortalezcan y multipliquen organismos de desarrollo regional o corporaciones dependientes del Gobierno nacional a través de las cuales pueden gestionar recursos y mantener cautivas sus clientelas políticas, de modo que es notorio que los intereses de determinados sectores e instituciones obstruyen, limitan y segmentan los objetivos de una descentralización fuerte que asegure el desarrollo del país.

### Debilidades del proceso de descentralización

A más de la desarticulación y del imperio de intereses descrito anteriormente debemos identificar otras debilidades en el proceso de descentralización, algunas de las cuales se enlistan a continuación:

- Existen competencias del Gobierno nacional con asignación presupuestaria insuficiente de recursos para asumirlas y transferirlas.
- No existe información completa para que los organismos seccionales puedan solicitar y ejercer adecuadamente determinadas competencias.
- Hay una marcada dependencia de los gobiernos seccionales respecto del Gobierno central, pues no generan recursos suficientes para desarrollar programas y proyectos de largo alcance, es más, existen municipalidades que por su infraestructura, su población, sus recursos y otros factores adicionales apenas responden a la descripción de una parroquia.
- No existe elemento alguno que permita medir que por efecto de la descentralización mejora realmente la calidad del gasto o de la inversión.
- Como consecuencia de la desarticulación tanto en orden geográfico como institucional y sectorial, la información con que se cuenta está dispersa, incompleta y no consolidada.

- En gran medida el proceso se está concretando de facto, esto es sin los convenios previstos en la Ley.
- La transferencia parcial de competencias no permite conseguir el objetivo de ofrecer un mejor servicio a la ciudadanía, un ejemplo de ello es el tránsito, acción que pierde gran parte de su eficacia cuando el control continúa en manos de la Policía Nacional.
- La falta de lógica temática y geográfica atomiza las actividades y las desarticula del marco de desarrollo nacional, lo cual se potencia con el marco de voluntariedad para implementar la descentralización, que por ende pierde sentido en el proyecto de conjunto.
- Persisten asignaciones discrecionales de recursos económicos, fundamentalmente de los extra-presupuestarios que mantiene el sistema de marginación que ha imperado en el país.

Este libro se terminó de  
imprimir en septiembre de 2007  
en la imprenta Crearimagen  
Quito, Ecuador