

## **OBJETIVOS**

---

La Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES), fundada en 1984, realiza estudios académicos sobre los problemas que afectan al desarrollo de los países latinoamericanos y particularmente del Ecuador. CORDES es una institución privada sin fines de lucro.

Las principales actividades de la Corporación son:

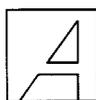
- ⇒ Investigar sobre la realidad económica y social del Ecuador y de América Latina.
- ⇒ Estudiar las instituciones políticas y su influencia en la estabilidad democrática y en el desarrollo.
- ⇒ Promover la difusión de los temas investigados mediante conferencias, seminarios y publicaciones.

# ¿POR QUÉ Y PARA QUÉ DESCENTRALIZAR EL ESTADO ECUATORIANO?

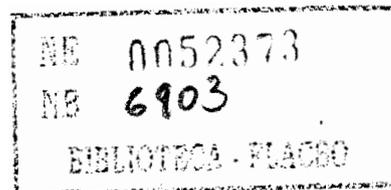
FLACSO - biblioteca

**Luis Verdesoto C.**

**Quito - Ecuador  
Agosto 2000**



352.383  
V 583 P



### **Cuadernos sobre Descentralización # 5**

*¿Por qué y para qué descentralizar el Estado ecuatoriano?*

Luis Verdesoto C.

©Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES)

Internet: <http://www.cordes.org.ec>

correo electrónico: [cordes1@cordes.org.ec](mailto:cordes1@cordes.org.ec)

Agosto 2000

Primera edición

Diagramación: Jorge Navarrete

Tiraje: 1000 ejemplares.

Impresión: V&O Gráficas

Av. América 2832 y Acuña Telf.: 568-814

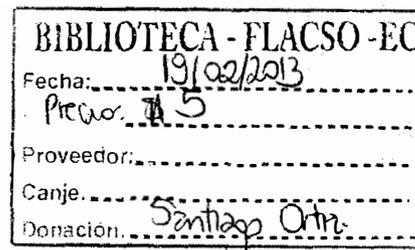
Registro de Derecho Autoral No. 014216

ISBN: 9978-961-31-3 Cuadernos sobre Descentralización

ISBN: 9978-961-37-2 ¿Por qué y para qué descentralizar el Estado ecuatoriano?

*Impreso en Ecuador*

*Printed in Ecuador*



Konrad  
Adenauer-  
Stiftung

*Esta publicación ha sido posible gracias al auspicio de la  
Fundación Konrad Adenauer*

# Contenido

<b>Presentación</b> . . . . .	5
<b>Introducción</b> . . . . .	7
<b>Capítulo I:</b> . . . . .	15
¿Por qué la descentralización se ha vuelto urgente? . . . . .	17
<b>Capítulo II:</b> . . . . .	25
¿Para qué hacer descentralización? . . . . .	27
<b>Capítulo III:</b> . . . . .	31
Es imposible hacer descentralización sin participación . . . . .	33
<b>Capítulo IV:</b> . . . . .	43
La contraloría social . . . . .	45
<b>Capítulo V:</b> . . . . .	49
Criterios generales de descentralización . . . . .	51
Algunos lineamientos para una estrategia de descentralización . . . . .	53
<b>Capítulo VI:</b> . . . . .	57
¿Qué régimen autonómico? . . . . .	59
<b>Capítulo VII:</b> . . . . .	69
Juntas parroquiales: forma de gobierno del desarrollo local . . . . .	71
<b>Anexo</b> . . . . .	83
El marco legal y constitucional . . . . .	85
La constitución . . . . .	85
El sistema jurídico de la descentralización . . . . .	90
<b>Bibliografía</b> . . . . .	103

## PRESENTACIÓN

Esta quinta entrega de la serie aborda algunos temas conceptuales sobre descentralización que conviene tenerlos presentes en el debate público. La ciudadanía requiere conocer y discutir sobre las bondades y dificultades de un proceso que acapara la atención general y que podría convertirse en una nueva frustración nacional si no se maneja adecuadamente.

El autor desarrolla su trabajo basándose en investigaciones realizadas por él en los últimos años que le sirven de referencia para el tratamiento de los diferentes temas.

La introducción y los dos capítulos iniciales cumplen la función de recorrer ciertos aspectos sobre descentralización; obviamente, el estudio no es exhaustivo y una ausencia significativa es la descentralización fiscal.

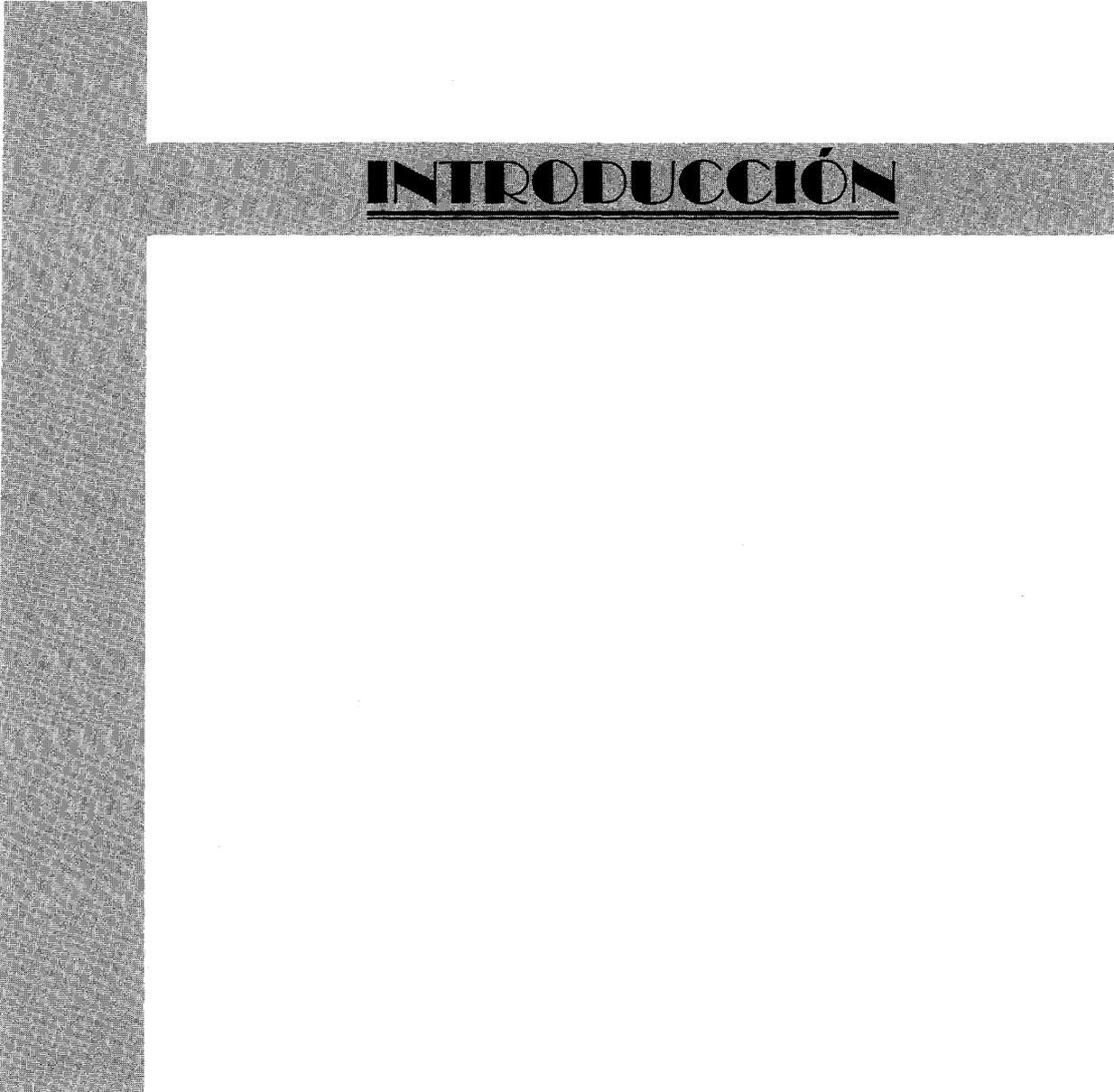
El capítulo sobre Descentralización y Participación incluye conclusiones de investigaciones realizadas en Bolivia y República Dominicana a propósito de la legislación vigente en estas dos naciones; también, de las mismas fuentes, se recogen los criterios generales y los lineamientos para una estrategia de descentralización.

Los textos sobre Régimen Autonómico y Juntas Parroquiales, incluyen una serie de debates y recomendaciones elaboradas para diversos foros y a pedido de diferentes actores.

El capítulo sobre Contraloría Social aborda el control social de la gestión pública, aspecto de singular importancia en una época en la que tanto se habla de “transparencia” y donde los organismos de control han demostrado crecientes falencias.

Finalmente, en anexos se acompaña una relación del marco legal y constitucional que enmarca la descentralización y una bibliografía que puede ser útil para estudiosos y autoridades.

Esteban Vega U.  
Director General de **CORDES**



# **INTRODUCCIÓN**

1. El presente texto tiene un nivel intermedio. Se ubica entre un nivel propiamente conceptual y un nivel propiamente propositivo. En este último plano, antes trabajamos<sup>1</sup>, con un equipo multidisciplinario y pluriinstitucional bajo el auspicio del Banco Mundial, un libro de recomendaciones sobre los capítulos más importantes de la descentralización en el Ecuador. Estos temas fueron propuestas de estrategia, relación con las crisis, contexto jurídico, niveles de gobierno, cultura política, distritación electoral y componentes presupuestarios.

Ahora, la preocupación que anima a este libro es vincular algunos de aquellos temas, tratados entonces desde la óptica de las recomendaciones, con la estructura institucional del país. Fue elaborado ante una gentil invitación de CORDES, institución que sufragó los gastos de su publicación.

2. En el presente documento asumimos una selección de variables que consideramos pertinentes para el proceso de descentralización ecuatoriano<sup>2</sup>. Estas variables deberán desarrollarse y adquirir formas concretas a través de instrumentos técnicos y mesas de concertación entre los actores directa e indirectamente involucrados. Pese a la obviedad, debe insistirse en que el proceso de descentralización implica una larga tarea de consecución de consensos políticos y de ejercicios técnicos, que formulen adecuadamente el contenido de los acuerdos y los debates. La urgencia anímica para llevar adelante el proceso de descentralización, debe conciliarse con la ponderación en la formulación de instrumentos técnicos, incluyendo los jurídicos<sup>3</sup>. Los países más desarrollados han tomado varias décadas para definir sus esquemas de descentralización, y han diseñado sistemas abiertos que les permitan seguir reformulándolos a lo largo del tiempo.

La descentralización es un proceso necesario dentro de la modernización del país. La modernización no debe ser entendida en su acepción reducida de solamente privatización sino en el amplio margen de aperturas y liberalización del país. La apertura interna se inscribe en el marco de la apertura económica y la apertura política. Refiere a la reconfiguración de los niveles de gobierno y su vinculación a la globalización sin intermediaciones forzosas. La actual tendencia general es, a que en su

---

1. El equipo del Banco Mundial residente en Washington estuvo dirigido por Fernando Rojas e integrado por Marina Vasilara, Adriana Weisman y Javier Said mientras que el equipo contratado residente en Quito estuvo dirigido por Luis Verdesoto e integrado por Gloria Ardaya, Laura Zurita, Juan Ortiz, Edison Hurtado y Marilú Guerrero. Además se contrataron consultorías sobre temas presupuestarios a cargo de CORDES y DYA. El informe final lleva el título provisional de "Descentralización para fortalecer a la democracia y el desarrollo en el Ecuador", Quito, 2000.

2. El análisis y las decisiones sobre descentralización requieren de un conjunto de informaciones adecuadas, generalmente de índole regional, en las que el país es especialmente deficitario. Asimismo, el diseño de una estrategia de descentralización implica un conocimiento cercano de varias especificidades nacionales.

3. Adaptando una expresión de Fernando Rojas, dirigida hacia el proceso de descentralización boliviano y a su principal instrumento, la Ley de Participación Popular, la preocupación central debe consistir en la superación de la "etapa heroica" de la descentralización, que empieza en el "día después", con el diseño de los instrumentos de implantación de la política. La óptica del "día después" debe estar presente en los decisores públicos para evitar propuestas inviables y que puedan conducir a la población hacia un exceso de expectativas, que resten legitimidad al proceso. En todo caso, los temas parecieran ser la "sincronización" de las variables de la descentralización y la minimización del riesgo de la descentralización - desajustes, ineficiencias, inequidades - adecuando el ritmo del proceso o su progreso al incremento en la capacidad de las instituciones. En todo caso, estas precauciones no sugieren que se detenga el proceso hasta que "se den las condiciones" o existan las instituciones, tal como se afirma en otra parte del texto.

horizonte estratégico, los espacios subnacionales busquen “nichos” y consistencia para su inserción en el mercado externo.<sup>4</sup> La premisa institucional es que exista coherencia y consistencia a la delegación y a la transferencia de poderes del nivel central de gobierno hacia las otras unidades subnacionales. A su vez, los niveles de gobierno deberán dotarse de grados de autonomía correlativos a los mandatos populares que reciban y con sus aptitudes para asumir responsabilidades y competencias.

3. El Estado ecuatoriano ha sido errático y tímido en sus acciones de descentralización. Las causas se encuentran, entre otros, en dos factores.

- De un lado, históricamente la centralización como forma institucional de organización del Estado estuvo asociada con la necesidad de sostener una agenda nacional para el desarrollo. Mas, recientemente, la centralización estuvo asociada con la concentración del excedente de origen petrolero a su disposición. La asignación de ese excedente fue concebida como el pivote central del crecimiento y de la creación de actores sociales.
- De otro lado, la centralización, entre otros factores, fue la respuesta a la mutua desconfianza de las regiones entre sí. La aguda competencia entre las regiones y las dificultades para establecer proyectos comunes, elevó el protagonismo estatal.

Lo nacional fue aceptado como la instancia de lo común. Sin embargo, en la actualidad, el significado político de la centralización ha derivado en el “centralismo”, entendido como la concentración de decisiones estatales asentadas en la sede de gobierno para su beneficio.

En suma, el país ha transitado de la centralización estatal como encarnación de lo común en lo nacional, hacia el centralismo como expresión exacerbada de decisiones concentradas, con destino y finalidad excluyentes. De este modo, se ha producido una competencia entre las agendas regionales y la agenda nacional de desarrollo.

Cabe, sin embargo, reafirmar que la centralización como modalidad de desarrollo se ha agotado, pero no así la centralidad de las funciones estatales en la coordinación de las políticas públicas nacionales (tema luego desarrollado).

Desde la actual situación del país, cabe interrogarse: ¿cuál fue la función de la centralización en la conformación del estado-nación ecuatoriano? ¿qué consolidó la centralización como avances en la modernización hacia el largo plazo del Ecuador? ¿qué representa la descentralización? ¿cómo se articula la descentralización con la apertura económica y la apertura política?

4. El proceso de descentralización ecuatoriano deberá avanzar hacia la formulación de un nuevo modelo político y administrativo, basado en renovadas formas de vínculo entre el Estado y la sociedad civil, en cuyo ámbito no se debe soslayar el tema de la privatización-capitalización de la empresa pública. En el modelo administrativo, debe ponerse especial atención en la naturaleza vinculante o consultiva que puedan tener las decisiones que adopten los diversos niveles de gobierno, en especial, el nivel intermedio.

La legislación vigente presenta posibilidades y limitaciones. Debe reconocerse la especial dificultad que vive el país para reformar progresivamente su legislación, adecuándola a las nuevas situaciones de desarrollo. Tradicionalmente, se ha enfrentado esta dificultad volviendo la legislación más frondosa e ineficiente.

4. Boisier, Sergio, “*El difícil arte de hacer región*”, Centro de Estudios Regionales Andinos “Bartolomé de las Casas”, Cusco, 1992.

En los últimos años hemos asistido a varios intentos legislativos, que evidencian los alcances de los protagonistas. La Asamblea Nacional Constituyente de 1998 fue una muestra del alcance del acuerdo territorial de los ecuatorianos. A su vez, las instituciones no pudieron modernizar su legislación seccional a través de una Ley Orgánica del Régimen Seccional Autónomo, LORSA, que recoja las nuevas tendencias de esas instituciones intermedias y locales. Posteriormente, los consejos provinciales de la Costa y luego de todo el país, entraron en una dinámica de resistencia frente a la crisis, focalizando en el centralismo la falta de recursos. En la actualidad se ha propuesto una reforma constitucional que puede tener repercusiones importantes en la organización del país. Finalmente -apresurados por la elección de alrededor de cuatro mil representantes populares a las juntas parroquiales rurales-, fueron puestos a consideración del debate legislativo, varios proyectos de ordenamiento jurídico de esa instancia de gobierno.

5. Lo consignado en la legislación citada, es un referente inexcusable para el análisis. Sin embargo, queda por establecer, con mayor precisión y a partir de información más solidamente elaborada, los nuevos equilibrios horizontales y verticales a través de las responsabilidades funcionales, competencias y atribuciones de los diversos niveles de gobierno,<sup>5</sup> tanto como su participación en el gasto público, como dentro de una clara tendencia para incrementar sus propios ingresos.
6. Los propósitos de la descentralización pueden ser abordados desde distintos ámbitos. Más aun, cada sociedad y cada coyuntura por la que atraviesa un país, definen las “puertas de entrada” para abrir estos procesos.<sup>6</sup> Así, la descentralización del Estado puede ser vista como un instrumento para la estabilización de un sistema político institucionalmente débil, como puede ser el caso ecuatoriano en medio de sus diversas crisis. Otro objetivo general puede ser el mejoramiento de la eficiencia, cobertura y calidad de los servicios públicos. Como se torna evidente, en nuestro país, el objetivo general es múltiple, partiendo de la modernización, siguiendo por el fortalecimiento institucional y culminando en una oferta adecuada de servicios.

En el plano instrumental se trata de producir un fortalecimiento institucional de las unidades subnacionales de gobierno, espacios en los que pueda expresarse transparentemente la influencia de los diversos agrupamientos sociales regionales -los actuales y modificados sustentos sociales de la democracia-, sometidos a un sistema de rendición de cuentas y contraloría social.

Existen objetivos específicos de reforma política dentro del proceso de descentralización. Entre ellos están los de atenuar el histórico presidencialismo ecuatoriano, que ha estado asociado a la centralización<sup>7</sup>. También es importante reformar la apropiación casi patrimonial del escenario público por parte de los partidos políticos, que no pueden representar plenamente a las dinámicas emergentes, especialmente locales; afianzar la participación democrática y la generación de consensos; desarrollar modalidades de control social de la gestión pública; y, producir avances en la reforma de la cultura política y, específicamente, en la cultura institucional.

---

5. En este tema son especialmente interesantes los avances producidos por la cooperación internacional de la GTZ, “*Lista de competencias y sectores. Documento y matrices*. (Propuesta de transferencia y delegación sobre 122 competencias y sectores)” CONAM; 1998, que ha producido matrices que marcan el debate tanto a nivel de los principios que deba asumir el proceso en Ecuador como de los diseños de cada nivel de gobierno. Independientemente de la aceptación de la propuesta por parte de los actores, es una documentación necesaria para el debate.

6. Esta definición de las “puertas de entrada a los procesos de descentralización” - estrategia propuesta por el Banco Mundial (Rojas, 1999) - permite que cada país maneje sus tiempos y especificidades, para lo cual es imprescindible el apoyo técnico a fin de levantar un mapa de consensos, problemas, dificultades y apoyos.

7. La “ventaja histórica” de Ecuador es haber aislado al presidencialismo-centralismo del autoritarismo.

Desde la perspectiva administrativa, se busca la transferencia de mecanismos de adopción de decisiones y, como consecuencia, la reconfiguración de la autoridad; el mejoramiento de la gerencia pública; y, la simplificación del aparato administrativo.

7. La tarea más importante e inexcusable para los analistas y decisores en el tema de la descentralización, es dar forma y especificidad nacional a la delegación y a la transferencia de poderes del nivel central de gobierno hacia las otras unidades subnacionales. Esto es, formularse preguntas pertinentes acerca de la especificidad nacional. Esbozemos algunas de ellas.

En el Ecuador las capacidades representativas, decisoras y administrativas del Municipio y de la provincia han oscilado entre el fortalecimiento y el debilitamiento, dependiendo de la evolución del Estado y de la forma específica del desarrollo. Desde esta perspectiva, ¿cuáles son los principales cambios funcionales de las municipalidades y las provincias, en la actualidad?

En las últimas tres décadas, el país ha transitado desde una situación de auge sin precedentes hacia una situación de relativo estancamiento, y finalmente ha entrado en una crisis integral. En este flujo de situaciones de desarrollo, ¿se ha producido nueva regionalización del país? ¿se han modificado las formaciones regionales históricas? ¿en qué se interrelacionan unas con otras? ¿cuáles son las “nuevas” funciones-calidades de las regiones y del territorio, en general, en el contexto de la globalización?

La transición de modelo de desarrollo ha cambiado roles del Estado y la sociedad civil, ¿cómo se orienta la refuncionalización del Estado? ¿cómo devolverle capacidades a la sociedad civil?

Las comunidades locales han dado pruebas de vigor y creatividad para reproducir su capital social, ¿cómo consolidar las experiencias exitosas del desarrollo local? ¿cómo armar un modelo replicable con las variables del desarrollo local exitoso?

Las nuevas formas del desarrollo han variado la conformación clásica de las bases sociales de la democracia, ¿requieren las nuevas elites locales de modos alternativos de representación?

Los modelos de descentralización se caracterizan por su complejidad, motivo por el que debemos interrogarnos con sistematicidad, ¿qué puede “desatar” la descentralización en la democratización ecuatoriana y hacia dónde conducirla dentro de un sendero de progreso del país?

8. Este documento intenta contribuir a la identificación de algunos de los diversos problemas y la consecuente reflexión, que permita la apertura decidida de un proceso de descentralización en el Ecuador. Obviamente, quedan por localizar y procesar numerosas variables y campos problemáticos.

El recorrido temático que se plantea en el documento, sumariamente es el siguiente. Inicialmente se intentó plantear las preguntas que permiten el título de este trabajo, identificando variables que deben ser corrientemente utilizadas por quienes emiten criterios acerca de la descentralización. Se dedicaron los dos capítulos siguientes a la presentación sistemática de los enlaces entre participación social, y específicamente la contraloría social, con la descentralización. Sin más pretensiones que enunciativas se esbozaron luego algunos criterios generales que deben observarse en los diseños de los procesos de descentralización, tanto como algunos criterios que faciliten la formulación de estrategias en el área. Los dos capítulos finales pretenden intervenir en las discusiones más importantes de la coyuntura. Estas son: el debate sobre el régimen de autonomías provinciales y la discusión de los proyectos de ley sobre juntas parroquiales (actualmente en curso en el Parlamento). En un anexo se incluyó una “lectura” del árbol jurídico de la descentralización, la que puede ser un instrumento de

analistas y decisores. La bibliografía recoge textos importantes para la discusión sobre descentralización en el Ecuador, mientras que en las notas al pie de las páginas se incorporan las referencias de los autores citados en el texto.

Finalmente, debo expresar mi especial agradecimiento por sus comentarios a Jonás Frank, Lautaro Ojeda, Javier Herrán y Patricio Donoso.

Luis Verdesoto Custode

# CADÍTULO I

## **¿Por qué la descentralización se ha vuelto urgente?**

1. Para abrir el texto se plantea como importante definir los problemas que debe atacar la descentralización. En el caso ecuatoriano acompaña a la temática de la identidad, la búsqueda de la equidad territorial, en el contexto de crisis. Los fundamentos del acuerdo territorial que cimentan a la nación se encuentran en cuestión y es preciso redefinirlos con base en intereses y funciones precisos. Para ello acudimos, en este capítulo, a la presentación de componentes metodológicos para la definición de las principales unidades subnacionales.
2. En unos países la descentralización trata de resolver problemas tales como la eficiencia, la corrupción, la estabilidad. En el Ecuador, la descentralización está ligada a temas políticos de fondo. El principal es el de la identidad.<sup>8</sup> Las ramificaciones del tema de la identidad nacional, de la visión que tenemos sobre nosotros mismos como comunidad territorialmente asentada y organizada con objetivos comunes, son inmensas y de profundidad. Nuestra viabilidad como nación está en juego tanto como la coexistencia pacífica de sus partes.<sup>9</sup>

Pero, también, la descentralización está en el arsenal de instrumentos que maneja la política de corto plazo. Es una disputa de poderes que puede quedar atrapada en mecanismos clientelares. Los partidos políticos ecuatorianos, todos anclados regionalmente, utilizan a la descentralización como instrumento de convocatoria y usan al anticentralismo como sentimiento, el que muchas veces oculta a las motivaciones de fondo sobre la gestión pública. En corto, se quiere obtener de la descentralización mayor poder económico y mayor discrecionalidad para la asignación de recursos, que en una coyuntura de crisis se puede traducir en mayor inequidad como resultado.<sup>10</sup>

También está la voluntad que le imprime la banca multilateral a la cooperación. El Ecuador es un país reiteradamente ineficiente en el manejo de sus proyectos y, en general, de la gestión pública. La descentralización trataría de dotar de una organización administrativa transparente para lograr la consecución eficaz de objetivos. En una relativamente extensa documentación, el país ha sido comparado con otras experiencias, las que fundamentan sus estrategias, cuyos acentos principales están en el lado fiscal. La preocupación por el crónico déficit fiscal ecuatoriano ha tenido que combinar medidas convencionales de ajuste y, según es posible observar ahora, un cierto temor con las consecuencias políticas de la descentralización. Como corolario, el tema que nos planteamos es, ¿cómo alcanzar que la cooperación bi y multilateral se involucre en el amplio rango de variables de la descen-

8. Esta idea la ha trabajado Fernando Rojas, en el citado informe sobre Ecuador, a partir de las discusiones con los actores más relevantes de la demanda por descentralización de todo el país, celebradas entre 1999 y 2000.

9. Una vez que en Ecuador nos hemos visto forzados a no definirnos por el otro -el Perú- el tema de nuestra identidad ha aflorado decisivamente y, en la actualidad, estamos enfrentados con la necesidad de dar una versión positiva de nuestra conformación nacional. La viabilidad del Ecuador como nación es su viabilidad como comunidad productiva y de consumo, en la que todos los actores deben asumir roles de aporte al sentido público y de referente colectivo, susceptibles de evaluación (control social). La incertidumbre de la ciudadanía ecuatoriana tiene, sin embargo, el vigor de ser un cuestionamiento global y, consiguientemente, tiene lo sano de la radicalidad holística. La angustia es haber perdido el sustento para una construcción progresiva de futuro. Algunas sociedades, de tanto preguntarse, ¿cómo se relaciona todo con todo?, han asumido el riesgo de “correr” discursivamente a grandes velocidades pero sin cambiar fácticamente de sitio.

10. Este es el destino al que finalmente arriban las propuestas de transferencia de fondos sin asignación de responsabilidades.

tralización, de modo tal de orientar sus resultados hacia la modernización real y de fondo del Estado y hacia la cogestión de la sociedad civil?

3. La crisis en el Ecuador es nacional, integral y estructural, la misma que se expresa en los planos internacional, cultural, ético, institucional, territorial, social, económico y político. La crisis del ordenamiento territorial ha supuesto la ruptura del pacto regional del Ecuador. ¿En qué consistía este pacto regional-territorial?

### 3.1. El Ecuador se estructura como estado-nación desde distintas vertientes culturales y regionales.

Cada región aloja distintas manifestaciones de grupos étnico-culturales, de formaciones sociales y de desarrollos institucionales. Se trata de una pluralidad de complejo tratamiento, que se reprodujo como unidad nacional-estatal, por una articulación relativamente ordenada de intereses. El interés fundamental fue que esta unidad integrara a los mercados. Esto no excluyó la competencia y el conflicto. Así, existían puntos de producción de excedentes exportables y de salida de esas mercancías claramente localizados; y, áreas productoras de bienes de consumo interno y donantes de trabajo.

Pero, básicamente, se estructuró una articulación funcional entre una región, organizada en torno a Guayaquil y hegemonizada por una alta rotación de capital, por sus vínculos externos y por el corporativismo; y otra región, organizada en torno a Quito y hegemonizada por la difusión de instituciones, especialmente, como sede de gobierno y de productores ideológicos como iglesias y partidos políticos. En medio se ubicaron amplios bolsones de productores agropecuarios, ciudades dormideros y ciudades servicios, en general de donantes de trabajadores y alimentos, que lograron un desarrollo desigual y articulaciones funcionales a los dos polos de influencia. Son los casos de las regiones estructuradas por las provincias de Manabí y Azuay.

La articulación funcional implicaba, además, que el mercado interno y el control político fueran funciones compartidas, necesarias para las partes. El supuesto era la posibilidad de mantener una tendencia al equilibrio entre las tasas de rentabilidad de los sectores interno y externo, y reproducir un sistema político que expresase ese acuerdo. Este marco no excluyó agudas competencias por el poder y, especialmente, por el control de específicas políticas públicas, de las cuales dependían sectores tales como el agrícola o el financiero. A su vez, este acuerdo marco tampoco excluyó transferencias intersectoriales de excedentes, como pudo ser, de la agricultura serrana y la agroexportación costeña hacia la industria.

Desde el nacimiento de la República hasta mediados del siglo pasado, el pacto territorial se asentó en un aparato estatal bastante rudimentario, de escasos roles en el desarrollo. En lo posterior, la representatividad estatal empezó a solidificarse a través de una mayor complejidad institucional y de períodos de funcionamiento democrático del sistema político. A su vez, el Estado asumió nuevos roles frente a la economía y el desarrollo social.

Los cambios registrados, especialmente durante las últimas tres décadas han complejizado la conformación de las regiones. Pero, fundamentalmente, las crisis han mostrado que el acuerdo territorial marco ha dejado de ser funcional para las dos regiones tradicionales y otras emergentes. Esto se expresa en la demanda por descentralización, que tiene distintos significados para las regiones. Desarrollemos rápidamente algunos componentes de la ruptura de esos pactos.

**3.2.** Las regiones Sierra y Costa, y sus focos de hegemonía Quito y Guayaquil, desde hace varias décadas que modificaron su especialización funcional. La más clásica especialidad funcional fue la donación de trabajadores desde la Sierra hacia la Costa, siendo esta región el eje dinámico. En el último período intercensal se ha podido detectar con claridad que las migraciones son básicamente intra regionales. Esto es que los migrantes serranos se mueven al interior de su región y, lo propio, los migrantes costeños. Antes, la migración interregional permitió, por un lado, que se equilibraran los pesos poblacionales de las regiones (y también los pesos electorales) y que el mayor crecimiento poblacional se registre en la Costa; y, por otro lado, que el trasvase poblacional supusiera una forma de creación cultural en la Costa que, teniendo base serrana, desarrollase formas de identidad territorial y regional costeña. Al romperse este ciclo migratorio, básicamente, se reemplazó una forma de comunicación interregional por una forma de desarrollo paralelo de las regiones sin puentes poblacionales.<sup>11</sup>

También es importante destacar como parte del valor integrativo de las migraciones, que al modificarse el patrón migratorio campo-ciudad, y reemplazarse por una etapa en las ciudades intermedias, éstas adquirieron carácter de referencia como lugares de apropiación y de conformación de identidades. De este modo, al interior de cada una de las macro regiones Sierra-Costa, se han gestado redes importantes de referencia social y modalidades embrionarias de identidad ciudadina y provincial.

El patrón administrativo territorial del Ecuador seguía la dinámica migratoria que hemos reseñado<sup>12</sup>. En general, las provincias de la Sierra se rebalsan hacia la Costa y el Oriente, siendo apenas El Oro la única provincia costeña que comparte zonas altas y bajas. Esto conforma una heterogeneidad ecológica, con una evidente dificultad para el ordenamiento territorial. Sin embargo, han generado una forma de identidad con la pertenencia administrativa a una provincia, que es difícilmente modificable.<sup>13</sup>

**3.3.** Dicho con un esquematismo impropio pero ilustrativo, Guayaquil asumió el rol de sede del capital, y de su capacidad de emprendimiento, mientras Quito asumió el rol de sede de las instituciones, y de su capacidad de control social y político. La industrialización ecuatoriana mostró que si bien el origen del capital para esa nueva actividad estaba en los excedentes de la agroexportación, también existía capacidad de movilizar excedentes en la propiedad agrícola serrana transformada. Este proceso se profundizó aceleradamente en la década de los años 70, en que la clase media y la pequeña industria, por circunstancias que no son analizadas en este texto, aprovechó, de mejor manera, las oportunidades del mercado interno abiertas por la circulación del excedente petrolero. De este modo, en el lado industrial, en las últimas dos décadas asistimos a un equilibrio relativo de los pesos sectoriales de las industrias asentadas en las dos regiones.

Pero también la exportación de productos primarios se ha diversificado. En ningún caso, se reduce al banano ni a la producción tropical, lo que ha supuesto la integración a la actividad de todas las provincias de la Costa y la incorporación de zonas serranas muy importantes en la producción de flores y

11. Este es un sustento social muy importante para la propuesta central de este documento relativa a la progresiva innecesidad de las regiones ecuatorianas entre sí, situación que demanda la formulación de un nuevo pacto territorial entre los ecuatorianos.

12. Es importante señalar que en el Ecuador no se registran masivamente, salvo casos puntuales de dinámicas específicas, ciclos completos con migración de retorno dentro de períodos largos, por ejemplo, de la Costa hacia la Sierra, de la ciudad al campo, de las ciudades intermedias hacia las provincias de origen. Se registran solamente migraciones estacionales ligadas al trabajo eventual. Seguramente la explicación deberá ubicarse en los tipos de producción y su localización.

13. El tratamiento de este problema y otros similares no consiste en el rediseño administrativo o el "dibujo" de nuevos mapas, sino en buscar formas más adecuadas de representación de estas especificidades locales, probablemente, a través de una adecuada distribución electoral.

vegetales. La significación sociológica de esta diversificación de los orígenes de los productos exportables es notable.

De un lado, se han desmonopolizado los vínculos externos de las diversas zonas del país. Las provincias no dependen de un solo puerto marítimo y la actividad crecientemente demanda de puertos aéreos. Las provincias productoras -pese al centralismo burocrático- pueden vincularse, cada vez con mayor autonomía, con sus mercados externos. De otro lado, la significación local de los cambios que introduce la producción exportable es radical. Se generan condiciones para una alta productividad que hace a sus productos competitivos internacionalmente con efectos en la organización de la vida local, la que “densifica” fuertemente. Estas zonas se fortalecen localmente mientras están articuladas globalmente.<sup>14</sup>

### 3.4. Ciertamente las formas para acometer el desarrollo difieren entre la Sierra y la Costa, entre Guayas y Pichincha.

De un lado, puede afirmarse que la Costa ya no es una región huérfana de instituciones, sin embargo a que su desarrollo está más asentado en el capital mercantil que en el “capital social”<sup>15</sup>, en una división “flexible” entre las esferas privada y pública. Los procedimientos económicos están ligados a los mayores riesgos tanto como a formas más especulativas. Las instituciones comienzan a tener una vigencia cercana a una sociedad civil, entendida ésta más bien como circulación de intereses económicos. Así, se ha desarrollado una mayor voluntad para controlar a las instituciones, demandándose mayores grados de autonomía.<sup>16</sup>

De otro lado, puede afirmarse que en la Sierra se ha desarrollado una institucionalidad en las provincias, que se asientan en un capital social vigoroso a nivel local. En este sentido, se combina un ingrediente de mayor legitimidad a la intervención institucional con procedimientos económicos más tímidos, de minimización de riesgos y resultados. La sociedad civil serrana tiene un sentido público más independiente de los intereses corporativos, asentada en una relativamente amplia clase media que hace opinión pública, pero que muchas veces contraría el pragmatismo del accionar, que en los inicios del capitalismo convirtió a los valores en sociedades modernas.<sup>17</sup>

14. No se trata de emitir un juicio de valor acerca de la producción para exportación sino de constatar los cambios que se introducen en estas zonas de rápida modernización, las que adquieren destrezas y aptitudes para asumir competencias públicas, especialmente, frente a temas específicos de la descentralización (Verdesoto, “*Concertación para la descentralización educativa*”, Abya-Yala, 1999).

15. El concepto de capital social ha sido desarrollado por Robert Putnam, “*Para hacer que la democracia funcione: la experiencia italiana en descentralización administrativa*”, Caracas, 1994. Una síntesis de sus referencias puede ser la siguiente, además de lo señalado en la nota 51 de este texto:

“El concepto de capital social ha sido utilizado por Robert D. Putnam para explicar porqué el norte y el sur de Italia, a pesar de poseer la misma institucionalidad formal, han registrado grados de desarrollo tan diferentes. Para Putnam el concepto de capital social se refiere al fondo de confianza, de normas, de redes de cooperación y de mecanismos de sanción, que pueden mejorar la eficacia de una sociedad ayudando a superar los dilemas de la acción colectiva al facilitar la coordinación de acciones. Para Putnam el capital social es un bien público, producido como subproducto de otras actividades sociales y basado en las redes horizontales de la relación social fundadas en la transividad de la confianza. Es, además, un bien público especial, en la medida en que no se consume sino que se incrementa con su uso.

(...) No todo tipo de relación o tejido social puede considerarse capital social. Una estructura basada en redes verticales, jerárquicas, incentivadoras del clientelismo o de la sumisión en vez de la cooperación y la colaboración, no fomentará la confianza y conducirá a la producción de un equilibrio subóptimo no cooperativo. Por el contrario, una sociedad con una estructura compleja de relaciones sociales horizontales, diferentes, interrelacionadas, tales como asociaciones vecinales, de comerciantes, de profesionales, sociedades o clubs deportivos, entidades culturales y benéficas, sociedades cooperativas, partidos políticos y sindicatos con militantes y afiliados activos, etc., será una sociedad con buen nivel de capital social, es decir, de confianza mutua y de compromiso cívico” (Prats, Joan, “*Gobernabilidad y sector público en tiempos de globalización*”, Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas, Universidad Ramón Llull, Barcelona Governance Project, Barcelona, 1997).

16. Hasta acá llega el tema de la demanda por descentralización sin asumir otras consecuencias.

17. Su demanda por descentralización está ligada a los temores acerca de los resultados y, en no pocas veces, a la desconfianza de las elites en los actores del proceso tales como las municipalidades y las organizaciones sociales.

**3.5.** Sobre aquella base, existen decenas de propuestas de descentralización<sup>18</sup>, cuyos focos de agregación son emisores asentados en Quito y Guayaquil tanto como en algunas provincias y ciudades intermedias de la Costa, Sierra y Oriente.<sup>19</sup> La dispersión de los actores de la descentralización está relacionada también con dificultades para agregar consensos en situaciones de incertidumbre y por las mutuas desconfianzas entre las regiones. Lo anterior se expresa de varias formas, siendo las más importantes el “galimatías” jurídico acerca de la descentralización, las distorsiones y prácticas presupuestarias y la, simultáneamente, deliberada e ingenua confusión en la delegación político-electoral, temas analizados en otra parte.

En suma, en el Ecuador asistimos a un proceso por el cual progresivamente las regiones ya no se necesitan mutuamente; o, expresado de modo más tenue, las regiones se necesitan mutuamente cada vez menos. Lo cierto es que las regiones no requieren entre sí de intermediaciones internacionales ni institucionales. El tema que desarrollamos, como propuesta central de este trabajo, son los términos de un nuevo acuerdo territorial para los ecuatorianos, que nos devuelva un sentido de comunidad y unidad dentro de nuevos supuestos de desarrollo, compromisos con la sociedad y grados sanos de autonomía, correspondientes con las necesidades y objetivos nacionales.

4. El reto más importante en la actualidad es relacionar conceptual y empíricamente la estrategia de descentralización para Ecuador con la transición de modelo de desarrollo y la(s) crisis actual(es). Las dos modernizaciones evadidas por el Ecuador -la económica y la institucional- que se han expresado territorialmente, deben llevar a la refuncionalización del Estado, aun pendiente en algunos de sus capítulos más importantes.

El problema ecuatoriano sigue siendo de arquitectura política para sostener la nación y la democracia; para permitir la transición y la rearticulación externa. El debate sobre la descentralización se asienta sobre términos distorsionados, que es preciso esclarecer. Su contexto son acciones y correlaciones estatales y sociales que pueden deformar las vías de solución del problema. Examinemos algunos de los temas-problemas, sin asignarles todavía una jerarquía.

**4.1.** La “caja única” como instrumento de la centralización del Presupuesto General del Estado a cargo de la administración del ingreso y gasto públicos fue una necesidad histórica, por la magnitud del excedente petrolero y por la tradición de gasto “feudalizado” en la etapa de predominio de entidades autónomas y de fuerte presencia de oligarquías regionales ligadas a la propiedad de la tierra. Sin embargo, una vez creado, el instrumento, la caja única, éste fue cercado por nuevas situaciones y prácticas que deformaron su espíritu inicial.

La centralización del gasto público permitió asignaciones a los gobiernos subnacionales para la ejecución de proyectos y a organismos sectoriales específicos, los que finalmente fueron flagrantemente asimétricos y abrieron aún más la disparidad de la entrega de recursos. La asignación centralizada de recursos se distanció notablemente de su meta que debió ser un gasto tendencialmente equitativo, por habitante y por problemática a atender. Aún no se ha realizado una evaluación sólida sobre el signifi-

---

18. Una buena sistematización ha sido realizada en Barrera, et al, “Ecuador: un modelo para des-armar”, Abya-Yala, 1999 y en CONAM, Comisión para la descentralización, Quito, 2000.

19. La referencia a ciudades y provincias no es indiscriminada. En algunos casos, la identidad provincial prevalece sobre la identidad con la ciudad, que es más importante en otros.

cado del gasto con referente territorial en la historia larga y reciente del país, conocimiento que es una condición irremplazable de un nuevo acuerdo territorial transparente.<sup>20</sup>

El excedente centralizado y gastado sin transparencia condujo a rutas indirectas e ilegítimas para las asignaciones y a muchos puentes -basados en prácticas clientelares- que atentan contra la institucionalidad y permiten, incluso, tolerancia a la ley.

**4.2.** En el ámbito de las urgencias, existen problemáticas de las unidades subnacionales que deben formularse para establecer una red jerarquizada de interrogantes.

La provincia y su forma de gobierno deben redefinirse, lo que ocasiona nuevas ecuaciones institucionales en relación con los otros niveles de gobierno.

**4.2.1.** En el plano metodológico, cabe organizar la discusión sobre el nivel provincial, a título de sugerencia, a base de las siguientes preguntas:

- ¿Cómo se concibe al nivel provincial?
- ¿Cual es el grado de autonomía para el que recibe un mandato ciudadano?
- ¿Cómo, el nivel provincial, debe definirse entre las posibilidades de:
  - a) “*Intermediador*” (fundamentalmente entre municipalidades y el Gobierno Central).
  - b) “*Canalizador*” (vía para redistribuir transferencias económicas, por ejemplo, desde el nivel central hacia las municipalidades; u, ordenador y presentador de las demandas de los municipios de la provincia hacia los correspondientes niveles del Gobierno Central).
  - c) “*Representante*” (forma representativa de la población de la provincia con atribuciones y funciones dentro de un marco institucional para la forma de gobierno).
  - d) “*Coordinador*” (vínculo entre las diferentes modalidades de política pública sectorial y complemento, dentro de sus respectivas autonomías, a los diferentes municipios).
  - e) “*Contralor*” (evaluación de desempeño, control social y político de la institucionalidad correspondiente, auditor de algunas “cuentas” de la política pública).

En suma, se trata de vincular los niveles de autonomía del nivel provincial (y de cada nivel subnacional) con el contexto de modernización y globalización.

**4.2.2.** En este momento, el Consejo Provincial es solamente una expresión de inadecuación institucional acerca de los niveles de gobierno y al nuevo rol de la región-provincia en la globalización. Las demandas por autonomía provincial, comentadas más adelante, sin embargo, levantan temas prioritarios que esperan resolución.<sup>21</sup> Se sitúan en:

- La coordinación de las delegaciones sectoriales provinciales de la administración pública.
- La articulación democrática entre el Gobierno Central y los habitantes de la provincia.

20. Obviamente esto supone desechar por antitécnicos y mal intencionados algunos cálculos “sencillos” sobre gastos específicos por provincia. Nuestra demanda es por una evaluación cuantitativa y de calidad de la totalidad del gasto público, de origen interno y externo, en series de tiempo significativas y contemplando todos los mecanismos formales e informales. La mejor forma de sostener una asignación clientelar de los recursos ha sido evitar la evaluación del presupuesto. Obviamente, el clientelismo nace en la misma clase política. El Parlamento no cumple con su obligación de realizar un seguimiento del presupuesto y, pero aun, realiza una evaluación de la calidad del gasto.

21. Un intento de diseño de algunos de estos temas fue la propuesta de CONAM, “*Estructura del régimen dependiente: las gobernaciones*”, Quito, 1999.

- La vinculación de la provincia a los niveles central y local de la gestión pública a través de la intermediación, canalización, promoción, delegación y representación.
- La determinación de la estructura organizativa de la provincia y la determinación de sus competencias y responsabilidades.
- El establecimiento de los regímenes fiscal, administrativo, funcional y de control interno de las provincias.
- El mejoramiento y fortalecimiento de la eficiencia de la administración pública en la prestación de servicios provinciales.
- Las relaciones interinstitucionales de las provincias con otros niveles de gobierno.
- La propuesta de una forma de solidaridad interprovincial mediante sistemas de compensación económica en función de necesidades insatisfechas y los objetivos de desarrollo e ingresos y gastos actuales, pasados y comprometidos.
- La potenciación de la participación ciudadana; la promoción de un pacto provincial de desarrollo para el aprovechamiento de las oportunidades; y el auspicio de la planificación participativa del desarrollo provincial.
- La promoción de la mancomunidad de la gestión municipal para administrar eficazmente la infraestructura y los servicios.

**4.2.3.** Por otro lado, existe una ambigüedad de roles del Municipio frente a la descentralización ya que no es la vía exclusiva ni está definida una estrategia de traslado de competencias y responsabilidades, aunque sí la transferencia de recursos.

El Municipio también enfrenta otras temáticas tales como:

- ¿Cómo establecer la “adecuación” entre el número y la función de los municipios?
- ¿Qué bienes conviene que estén en manos del Municipio, especialmente, en perspectiva de que la ciudadanía se “apropie” del Municipio?
- ¿Cómo percibe la ciudadanía al Municipio?
- ¿Valores positivos y negativos?; liderazgo institucional; Estado o representación; demanda o corresponsabilidad?
- ¿Es conveniente el actual modelo decisional desde la perspectiva de la gobernabilidad?
- ¿Cómo han evolucionado en el tiempo las funciones municipales?
- ¿En qué período nos encontramos desde la perspectiva de la modernización municipal?
- ¿Cómo se clasifican los municipios desde la perspectiva de su problemática socioeconómica, capacidad fiscal, desarrollo institucional y modelos de gestión?
- ¿Cuáles son los modelos adecuados de auditoría interna, externa, estatal y social?
- ¿Cuál es la capacidad institucional de los municipios?

**4.3.** En suma, los órganos de gobierno de la provincia o del municipio no son actores con capacidad de liderazgo del proceso, el que sigue en manos del nivel central sin voluntad política ni proyecto.<sup>22</sup>

La creación de las circunscripciones territoriales indígenas refleja una actitud frecuente de la legislación ecuatoriana, en el sentido de normar y prefigurar órdenes a procesos sociales que están recién configurándose. Esta actitud de precocidad legislativa -como ha sido el caso ya presente en nuestra historia- puede abortar el proceso antes que acelerarlo.<sup>23</sup> Es imperativo, por ello, un diseño adecuado y consensuado.

La elección de juntas parroquiales rurales creó un problema adicional en la coherencia de los niveles de gobierno. Por un lado, generó un desequilibrio de representación ya que las juntas parroquiales urbanas permanecen como un organismo auxiliar de las municipalidades. Por otro lado, mezcló competencias entre el Municipio y el Consejo Provincial, rompiendo la lógica existente entre el asentamiento urbano y su "*hinterland*". Obviamente, la referencia es a la mayor parte del territorio ecuatoriano, que se caracteriza por una alta densidad poblacional. La tarea actual, dentro de las limitaciones jurídicas existentes, es "codificar" el mandato que han recibido las autoridades parroquiales elegidas en mayo de 2000, en una legislación sensata.<sup>24</sup>

Cabe, finalmente, recordar que un número excesivamente grande de divisiones subnacionales, además, de generar problemas de coherencia institucional, eleva los costos administrativos.

---

22. Puede afirmarse que en la cultura institucional ecuatoriana predomina una visión centralista de la gestión pública, la que oculta un temor fuerte a la descentralización.

23. Pueden ser los casos de la legislación laboral, la mujer, la familia, los partidos políticos, entre otros.

24. Cabe adelantar que esa legislación debe contener, al menos, una definición de la Junta Parroquial como nivel de gobierno relacionado con el desarrollo local, sus atribuciones, competencias y organización interna, sus relaciones con todos los otros niveles de gobierno y con las organizaciones sociales, criterios generales de descentralización que las inserten en el proceso al tiempo que rectifiquen normas inadecuadas y una claridad meridiana en los recursos a su cargo, para evitar el incremento de la confusión en el tema.

## CAPÍTULO II

## **¿Para qué hacer descentralización?**

1. En los siguientes párrafos delinearemos algunos significados de la estrategia de descentralización<sup>25</sup> en relación con capítulos temáticos tales como la relación con la democratización del país, la distribución territorial de los recursos y el significado de las regiones en un mundo globalizado.
2. El primer campo es la relación entre descentralización y democracia. El proceso de descentralización debe intervenir en el perfeccionamiento de la democracia, entendida como organización de las instituciones con un sentido de transformación y progreso.

La democracia ecuatoriana ha cubierto sus pilares básicos, en términos de la integración sin restricciones de sus ciudadanas y ciudadanos. El sistema político ha acordado, correspondientemente, poner límites en la edad para la participación electoral y sindical, por ejemplo. En el plano territorial, las formas representativas del Estado han cubierto todo el territorio sin ninguna exclusión urbana o rural. De este modo, en general se han cubierto las cuotas mínimas de extensión de la democracia. En relación con la profundización de la democracia, existen temas en los que se debe avanzar.

La democracia debe modificarse junto a las nuevas situaciones de desarrollo que se produzcan, integrando a sus agendas y a los actores emergentes. Las grandes transformaciones que se operaron a nivel local en el país desde la década de los años 70, aún no encuentran los ajustes institucionales que los expresen. Se ha producido una modernización -que no calificamos acá- de los diversos subsistemas sociales y representativos provinciales y cantonales. En estos subsistemas, en la Sierra, los nuevos actores reemplazan a los tradicionales actores del sistema social ligado a la hacienda y a la intermediación pueblerina con los niveles nacionales. También en la Costa, los nuevos actores están vinculados con nuevas situaciones productivas -arroceros, colonos, camaroneros- y de la rápida urbanización en condiciones de especial precariedad.

Estos sujetos sociales acompañaron a la emergencia de la democracia hace dos décadas y se han transformado junto con ella. Pero no son los únicos. Las elites también se han transformado, especialmente, las locales. En ellas, se han producido modalidades y compromiso con el desarrollo de su entorno inmediato y con el reemplazo del “viejo” sistema político local por una forma más moderna, que consolide a las modernizaciones. Esto se expresó en el vigor con que nuevas formas políticas entraron en el escenario local, especialmente en la sierra, y se expresa actualmente también en la relativa

---

25. El Banco Mundial en Burki, Perry y Dillinger, et al, “*Más allá del centro. La descentralización del Estado*”, Washington, 1999, esboza algunas definiciones y componentes de la descentralización como “...delegación de poderes políticos, fiscales y administrativos a unidades subnacionales de gobierno”; “los gobiernos subnacionales autónomamente elegidos y capaces de tomar decisiones vinculantes en al menos algunas áreas de políticas” (Autonomía electoral; Independencia de las organizaciones partidarias subnacionales; Participación subnacional en el gasto; Autonomía administrativa - responsabilidades funcionales); “...es una reorganización administrativa del sector público, en que se reemplazan las normas de la burocracia jerárquica por un conjunto mucho más limitado de restricciones al comportamiento de los actores políticos a nivel subnacional.”; Los beneficios de la descentralización son el mejoramiento de la eficiencia y la capacidad de respuesta del gobierno.

descomposición de la representación partidaria.<sup>26</sup> Mientras más pequeña es la localidad, más sólido es el compromiso local de las elites.

En otra investigación concluíamos sobre la vigencia de una renovada sociedad rural que no tiene formas de representación.<sup>27</sup> Ahora es necesario, adicionalmente, precisar la sólida penetración en el escenario local serrano del movimiento indígena, que forma parte consustancial de las instituciones y del liderazgo.

Simultáneamente a esta tendencia de afianzamiento de una sociedad rural de sólido vigor, las elites de los sectores económicos de punta se han mostrado, durante el último año en especial, proclives a agruparse en torno a la región-provincia antes que en el sector. No se trata de una actitud circunstancial sino de una modificación estructural por la que la región es su variable definitoria (y la de su agenda) y no la pertenencia sectorial. Las elites miran a la nación desde su conformación territorial. La región es una formación social en que el territorio deja de ser solamente un referente. La región es una ecuación social y valórica, que tiene repercusiones productivas e institucionales.

Desde el anterior contexto, nos preguntamos:

- ¿Cuáles son los valores institucionales de las elites dirigentes?
- ¿Se han modificado estos valores durante los últimos años?
- ¿Cuán flexibles son sus agendas frente a los temas del desarrollo regional y local?
- ¿Cuánto requieren estas elites regionales de los actores sociales locales y del mercado local?
- ¿Cuánto están dispuestas a comprometerse y aportar con la transición de la forma concreta del desarrollo que adopte el país?
- ¿Desde sus dinámicas económicas regionales están dispuestas a aprovechar las ventajas comparativas para insertarse en la globalización?

Las respuestas a estos cuestionamientos también están ligadas al rediseño institucional y a la reapropiación local por parte de la democracia a través de un proceso de descentralización.

3. Las disparidades territoriales ecuatorianas son extremas dentro de la peculiaridad de un desarrollo bicéfalo y de una amplia red de ciudades intermedias. Probablemente la crisis, además de engrosar el rango de la pobreza, la ha re-estratificado, incluyendo a los nuevos pobres y a la aproximación de los más pobres urbanos con los estratos rurales pobres en menor grado.<sup>28</sup> El corte urbano-rural para medir la pobreza debe ser acompañado con una agregación regional-provincial, que permita establecer la evolución de las regiones en la actual coyuntura y su capacidad de reacción.

Es especialmente evidente la falta de cuentas territoriales en el país.<sup>29</sup> Sin ellas no se puede establecer, sino indirectamente, el grado de inequidad territorial y de aporte al producto nacional. La combinación entre este aporte y el grado de necesidades básicas insatisfechas, debe entregar las bases de

26. En las últimas elecciones seccionales (mayo de 2000) ha sido una constante el lugar que han ocupado las alianzas partidaria "a-ideológicas" junto con la presencia, relativamente débil, de los independientes. Sin embargo, los liderazgos locales se han sobrepuesto a las dinámicas partidarias, instituciones que finalmente son utilizados por ellos.

27. Verdesoto, Luis: "Temas para una sociedad en crisis", Foro de la Ciudadanía, Quito, 1996.

28. Las mediciones realizadas, por ejemplo por el Banco Mundial, "Poverty report", Washington, 1996, requieren de actualizaciones urgentes. En estudios de caso como el realizado por CEPLAES, "Estudio cualitativo del impacto social de la crisis", Quito, 1999, se puede detectar la emergencia de nuevas formas de la pobreza.

29. Esta falta de cuentas territoriales o regionales ha deformado el debate y la adopción de decisiones. En todo caso, es una herramienta indispensable para un proceso de descentralización.

un modelo de redistribución territorial entre cuyos componentes finales debe estar la sostenibilidad del desarrollo.

La descentralización basada exclusivamente en la apropiación local de los aportes regionales es una forma extraordinariamente inequitativa, que profundiza la disparidad. Basados en sus propias fuerzas, las regiones pueden, si no están apoyadas por un modelo territorial fuertemente redistributivo de recursos, bajar en la cantidad y calidad de la prestación de sus principales servicios. En este sentido, la inclusión de un principio redistributivo dentro de la descentralización es esencial.

Se trata de dos niveles de redistribución. Por un lado, recursos concretos que permitan, en plazos determinados y controlados por la comunidad y el Estado, alcanzar estándares de progreso en torno a los principales servicios y metas en sus resultados. Esto solamente puede hacerse mediante transferencias de recursos. Por otro lado, el Estado debe, sin lugar a ninguna excusa, conformar las condiciones para que las diferentes localidades y regiones puedan articularse a la globalización desde sus propias capacidades y aspiraciones. Estos son, básicamente, el manejo de códigos de modernidad, el uso de información, la memoria histórica como contexto y un sistema de pertenencia propio.<sup>30</sup>

4. Un consenso que existe en la planificación regional en América Latina es el desdibujamiento del Estado nacional y la vitalización de los territorios subnacionales y las ciudades en las que se localizan “nuevos actores en la competencia por capital, tecnología y mercados”<sup>31</sup>. El contexto es la apertura externa empujada por la globalización y la apertura interna soportada en la descentralización.

La tendencia general del Estado es el cambio de sus funciones, desde eje regulador de la acumulación hacia coordinador de las políticas públicas.<sup>32</sup> El instrumento es la transferencia de decisiones hacia la sociedad civil. ¿Cuál es la pertinencia de la descentralización en sus modelos económicos y políticos?

Las relaciones de dominación y dependencia entre regiones, y con Guayaquil y Quito deben ser reemplazadas por otras de carácter cooperativo bajo un nuevo diseño institucional, como condición del desarrollo. La asignatura pendiente en el Ecuador es un modelo de desarrollo regional, basado en una visión estratégica de las regiones:

- a) ¿Qué producir y dónde vender?
- b) ¿Qué proyectos desarrollar y cómo financiarlos?
- c) ¿Con qué recursos humanos se cuenta y cómo emplearlos?
- d) ¿Cuál es la imagen que tienen y cómo la promueven?<sup>33</sup>

El Estado ecuatoriano no ha alcanzado niveles aceptables de modernidad territorial. En medio de las crisis y bajo el acoso de las provincias ha intentado múltiples formas, que sólo reflejan la prevalencia de tendencias centralizadoras en la administración y en la representación. Ha adoptado como vías formales de transformación la consulta a expertos internacionales, la formación de una Comisión de Descentralización, la propuesta de nuevos esquemas de legislación seccional y de reordenamiento administrativo de las gobernaciones, acciones sin proyecciones, resultados o eficacia. Existe una dificultad intrínseca estatal para “admitir” la existencia de regiones y conducir su transformación a

30. PNUD- Bolivia, “Informe de desarrollo humano en Bolivia 2000”, La Paz, 2000.

31. *Ibid*, Boisier.

32. Calderón y Dos Santos, “Sociedades sin atajos”, PAIDOS, Buenos Aires, 1995.

33. *Ibid* Boisier.

través de un diseño institucional. En este momento, la descentralización no es un problema de posibilidad sino de necesidad del Estado y la sociedad. La organización territorial, sobre la que asientan las decisiones estatales y sus cambios, es un problema del corazón del poder político.

Existen “mínimos” funcionales que debe adoptar un Estado descentralizado para apoyar a la transición en el desarrollo tales como los principios de equidad, eficiencia y responsabilidad, cuyas formas concretas son, entre otras, la planificación estratégica, administración de los mecanismos de compensación, evaluación y generación de alternativas de prestación de los servicios públicos, transparencia para la asignación de recursos y múltiples formas de evaluación de su uso, provisión de bienes ante la ineficiencia del mercado y la necesidad-demanda social, control y corrección de las fallas del mercado, focalización, información, normas y estándares, límites y responsabilidades de la oferta privada, administración de los mecanismos de rendición de cuentas, información y comunicación sociales, financiamiento y provisión de algunos servicios.

# CAPÍTULO III

## **Es imposible hacer descentralización sin participación**

1. En esta parte del documento delineamos algunos conceptos y componentes de una política de participación, los que tienen referencia en otras experiencias nacionales.<sup>34</sup> La definición de la participación -y las diferencias entre participación política, social y popular- presiden el capítulo y permiten plantear los componentes de un sistema nacional de participación con referencia a los diversos niveles de gobierno. Los objetivos y las metas de la participación deben estar vinculados a la descentralización, en la que desempeñan un rol central las diferentes formas de organización social. Finalmente se plantean instrumentos y áreas de la participación, haciendo especial énfasis en la participación local.
2. Conviene iniciar este análisis definiendo los conceptos de participación a que se apelan.

Como criterio general, la participación puede aplicarse sobre instancias y temas nacionales y/o sobre niveles y problemáticas locales. En los dos casos, la finalidad de la participación es la influencia en decisiones del Estado, de instituciones o de grupos. Esto incluye, obviamente, no sólo la intervención en la gestación y procesamiento de las demandas sino en la evaluación de la política pública resultante a través, por ejemplo, de veedurías o contralorías sociales.

Todo proceso en el que se adopten decisiones es susceptible de recibir la participación de grupos organizados e individuos. A su vez, la participación tiende al equilibrio entre el fortalecimiento de los actores de la sociedad civil y de la sociedad política, y al desarrollo del aparato institucional en el que se tomen las decisiones.

**2.1.** En la visión clásica, la participación -aplicación en temas nacionales a nivel del Estado- fue definida como participación política, siendo los partidos los canales que lo permitían. El objetivo único fue una forma de ejercicio del poder. Se trataba de completar el mandato otorgado a través de la delegación electoral e influenciar en la administración y/o fiscalización de recursos.

Sin embargo, de un lado, los partidos fueron reduciendo su intervención a específicas áreas del sistema político y, en la búsqueda de mayor cobertura, fueron desligándose de sus orígenes sociales, con una pérdida de perfil y representatividad, llegándose a convertir en maquinarias electorales, por encima de mecanismos de expresión del sentir y de las necesidades de la ciudadanía. De otro lado, las organizaciones sociales y los ciudadanos buscan intervenir sin mediaciones, en una relación más íntima con su identidad social, sus intereses y demandas.

La experiencia de varios países, que ha mostrado como necesario volver a ligar a los partidos políticos con la sociedad, también invita a recalcar en la necesidad de entender a la participación social y política desde la perspectiva de generación de consensos para el fortalecimiento de un Estado tolerante, incluso de los disensos, y capaz de regular con eficiencia el funcionamiento de los diversos mercados. Esto es una “democracia deliberativa”.

34. Estos párrafos tienen como referencia las investigaciones realizadas por el autor, consignadas en los libros “*Experiencias regionales de participación popular*” (La Paz, 1996), “*La participación popular como reforma de la política*” (coautor, La Paz, 1997) y “*El control social de la gestión pública: lineamientos de una política de participación social para la República Dominicana*” (Santo Domingo, 2000).

**2.2.** En el desarrollo contemporáneo se ha reconocido la importancia de complementar a la participación política, otorgando reconocimiento público y legalidad a procesos en los que la sociedad ha retomado directamente su influencia sin mediaciones. Se busca optimizar el uso de recursos económicos o políticos. A su vez, la participación tiende al fortalecimiento de los actores de la sociedad civil y al desarrollo del aparato institucional de las decisiones.

Así, la participación social debe ser entendida como el proceso en que los actores sociales ejercitan influencia sobre las decisiones de desarrollo que les afectan y en las que se diseñan sus orientaciones estratégicas. El acceso a las decisiones tiene una connotación decisiva en relación con la distribución del poder en un sistema político e, incluye pero trasciende, a la mera inclusión de los beneficiarios y de los usuarios en la dotación de servicios públicos. La participación social efectiviza un derecho ciudadano fundamental.

**2.3.** La desigualdad de acceso al poder se rectifica ponderando la participación de los más débiles. De este modo, la participación social se convierte en participación popular.

La participación popular es una forma específica de hacer participación social, que busca la equidad en situaciones en que los actores disponen desigualmente de los recursos y oportunidades o por la existencia de trabas que inhiben la participación. Apela a las identidades sociales primarias y desenvuelve la vocación de intervención de los actores. Se apoya en una redefinición de la política y la democratización de las instancias en las que interviene.

Los objetivos de la participación son: dotar de capacidad de influencia en las decisiones para lograr una más equitativa distribución del poder; incrementar la capacidad de los beneficiarios; mejorar la eficacia definida como el grado en que los objetivos son logrados; compartir costos una vez que se los comprenda y se acuerde; y, lograr la eficiencia medida por niveles más altos de acuerdo, cooperación e interacción. A su vez, los niveles de participación esperados variarán en un rango que va desde ofrecer información a la adopción de iniciativas pasando por la tradicional consulta o la adopción de decisiones.

En suma, a partir de la distinción realizada, la Política de Participación comprende los tres conceptos y niveles -participación política, participación social y participación popular- como modalidades complementarias, con áreas de intervención específicas, que no deben entrar en competencia, incompatibilidad o reemplazo.

**3.** La participación social contribuye a perfeccionar la representación y a que permite influir en las decisiones, constituyéndose en una “escuela de ciudadanía”. A su vez, la participación social eleva la calidad de la administración pública en la medida en que controla la corrupción y gana en eficiencia, configurándose además de un derecho, en un deber ciudadano.

A su vez, la participación social es un método de reforma y modernización del Estado ya que institucionaliza la influencia en las decisiones y facilita la intervención de los actores en la ejecución de los servicios públicos. Al mismo tiempo que la participación social es una garantía de sostenibilidad de las reformas del Estado por la presencia de la sociedad civil.

**4.** Para la determinación de los objetivos de la Política de Participación Social asumimos como objetivo nacional de la transición en el desarrollo, la inserción concertada en el proceso de globalización y la distribución equitativa tanto de las oportunidades de inserción externa como de los beneficios. Esta definición contemporánea de los vínculos internacionales, deberá estar respaldada en el diseño y ejecu-

ción de un “buen gobierno” orientado hacia la conquista de las metas del desarrollo humano, en que las oportunidades de modernización sean aprovechadas, en igualdad de opciones, por el crecimiento económico, la equidad social y la justicia política. Finalmente, en el horizonte estratégico del modelo de desarrollo se ubica la sociedad civil y, particularmente, la ciudadanía, la que fortalecida debe constituirse en matriz de las metas de desarrollo y de la racionalidad estratégica.

La Política de Participación Social persigue que la influencia de las organizaciones sociales y de la ciudadanía en la adopción de decisiones facilite la formación de la voluntad y la aceptación de la modernización del país, para que la ciudadanía ejerza sus derechos y asuma sus deberes, de modo estable y autónomo. Al asumir la responsabilidad de expresar y canalizar sus demandas, y el control directo o la observación de la asignación de algunos recursos que realizan las instituciones, se optimizará la inversión pública, especialmente la inversión social en un contexto de profundización de la democracia. Finalmente, trata de elevar la eficiencia de la sociedad, la economía, el sistema político y el Estado, que garantice el cumplimiento de sus metas históricas de afianzar las identidades, lograr una adecuada provisión de satisfactores de las necesidades básicas, formar un sistema adecuado de representación y configurar unas instituciones transparentes y funcionales. La Política de Participación Social promueve la consolidación democrática, está asentada en el cambio de la cultura social y política, y en la reforma de su sistema político. En el plano conceptual, esto implica la redefinición de los vínculos entre la sociedad civil y el Estado, para influir en las decisiones y demandar cuentas sobre su ejecución, desde una perspectiva de búsqueda de la equidad. La participación es una dimensión transversal que atraviesa tanto a las cuestiones de la gobernabilidad, la democratización y los derechos humanos como a las diversas áreas de reforma y modernización del Estado, fundamentalmente, a la descentralización. En tanto derecho ciudadano, la finalidad del proceso de participación social es influir en las decisiones, para que garanticen una mayor equidad en la distribución de los recursos económicos y de poder.

En concreto, se trata de:

- Disminuir los déficits ciudadanos en la entrega gestión de servicios y en el ejercicio de derechos y deberes públicos, individuales y colectivos.
- Corresponsabilizar a los ciudadanos en la gestión pública como verificación de sus derechos y deberes.
- Lograr la autorregulación de los actores en la conformación y ejecución de sus demandas.
- Sensibilizar al aparato público en el diseño de políticas, las que deben incorporar las necesidades y demandas de la población.
- Generar una normatividad que garantice la influencia equitativa de los diferentes sujetos en las decisiones para afirmar su identidad.
- Aumentar la eficiencia y la eficacia de la acción estatal respaldada en la capacidad y creatividad social.
- Fortalecer a todos los actores de la sociedad civil desde sus diversos ámbitos de identidad y en pleno respeto de su diversidad.

5. Como parte de la Política de Participación, debe diseñarse un Sistema Nacional de Participación Social, que no implique ninguna creación burocrática sino la integración, desde una perspectiva de influencia eficiente en las decisiones, de voluntades y prácticas existentes en diversas instancias y modalidades de representación de la sociedad civil.

De modo esquemático, este sistema debe relacionar, por un lado, a los niveles de gobierno -nacional, intermedio y local- y, por el otro lado, a las organizaciones sectoriales, organizaciones territoriales y organizaciones de desarrollo. En el cruce entre niveles y organizaciones, se diferencia el grado constante de participación para el diseño de políticas públicas por parte de las organizaciones de desarrollo, mientras que las organizaciones territoriales incrementan sus niveles de influencia mientras más próximo se encuentra el nivel local -en tanto portadoras de la diversidad- y las organizaciones sectoriales nacionales incrementan su intervención mientras más se acercan al nivel nacional de gobierno, en correspondencia con su vocación de búsqueda de la equidad social a través de la formulación de Políticas Públicas.

Se comprende a las Organizaciones Territoriales como aquellas que aglutinan la gestión de las necesidades y la reivindicación de las demandas de los pobladores en un ámbito determinado. Del mismo modo, las Organizaciones Sectoriales defienden los intereses particulares de los asociados en el ámbito público. Las Organizaciones de Desarrollo son entidades creadas para apoyar a sectores sociales a través de prestación y defensa de servicios.

El sistema debe, entre otros, concebir un Subsistema de Participación Local para reconocer a las organizaciones territoriales, funcionales y de desarrollo como sus interlocutores para las competencias municipales y parroquiales, el control social de áreas de la inversión pública y la representación de intereses de la comunidad. Asimismo debe prever la integración del nivel intermedio de gobierno como expresión de un nuevo sistema de representaciones. La institucionalización del Cabildo Abierto debe complementarse con una instancia intermedia ubicada entre el Concejo Municipal y las Organizaciones Territoriales, la misma que debe ser creada con precisas funciones, en la que se da forma institucional a la voluntad de rendición de cuentas. El modelo se complementa con un mecanismo de Consulta Popular e Iniciativa Legal Locales.

También se debe crear un Subsistema de Intervención Pública de las Organizaciones de Desarrollo de la Sociedad Civil, con un marco normativo preciso para sus relaciones con el Estado, complementado con un Código de Ética -dirigido hacia el Estado, la sociedad civil y el financiamiento interno y externo-, legislación de estímulo a la responsabilidad social, normatización de la contratación pública con estas organizaciones y de clarificación de funciones y responsabilidades respecto de otras organizaciones de la sociedad civil. Se debe perseguir también que las organizaciones de la sociedad civil dispongan de destrezas e instrumentos de gestión de políticas públicas, en que radica su principal contribución en todos los niveles de gobierno.

6. Para el presente análisis, ponemos especial énfasis en los conceptos e instrumentos de diseño de un Subsistema de Participación Local orientado hacia la conformación y gestión de la sociedad local; modernización y fortalecimiento municipales y parroquiales; estímulo a la representatividad de las organizaciones sociales; formación de un sistema de representación provincial; desconcentración del Gobierno Central; seguimiento de acuerdos derivados de procesos de concertación; y, utilización adecuada de los mecanismos de rendición de cuentas.

La intervención básica inicial será reconocer a las organizaciones territoriales<sup>35</sup> existentes como interlocutores responsables del desarrollo e instancias de control social y de la gestión de la infraestructura; y, posteriormente, integrar las organizaciones sectoriales-funcionales, como ingredientes de nuevas formas institucionales orientadas al estímulo a la producción. Se deberá prever cambios en algunas funciones, atribuciones y competencias de las municipalidades, formalizarlas en la Ley, en atención tanto a la composición urbana o rural de la población y de la economía, como a las orientaciones contemporáneas del papel de las instituciones de gobierno local en el contexto de fortalecimiento de la democracia.

La correcta utilización de los recursos; la optimización del gasto por reasignación consecuente de responsabilidades y del financiamiento; y, la redistribución del ingreso seccional basado en el dimensionamiento de las disparidades sociales y territoriales son otros elementos esenciales del Subsistema de Participación Local. Este subsistema permitiría corregir algunas distorsiones de la transferencia de recursos hacia los organismos seccionales, en un contexto cada vez más preciso de asignación de atribuciones y funciones.

Para la implantación del subsistema debe sistematizarse las necesidades insatisfechas de las parroquias, municipios y provincias, los vínculos urbano-rurales y la disponibilidad institucional local. A través de ello, se persigue acortar las disparidades históricas y futuras entre las diversas unidades subnacionales y dentro de ellas.

Los interlocutores sociales y estatales del subsistema son las organizaciones sociales territoriales dotadas de una personería jurídica para el desarrollo local. Esto implica el reconocimiento de la representación histórica de los barrios, las comunas y de las parroquias urbanas y rurales, las circunscripciones territoriales de los pueblos indígenas y afroecuatorianos, con diverso nivel de representatividad y funciones, tanto como impulsar la formación de mecanismos de representación que no cuentan con ellos. Asimismo, se deberá reconocer a una sola organización por cada circunscripción territorial, las mismas que podrán agrupar federativamente a fracciones de cada circunscripción territorial. Se trata de estimular la agregación de la representación y castigar la división.

Igualmente, en el gobierno provincial deben primar las acciones destinadas a la coordinación de las municipalidades, la asociación entre ellas, para generar economías a proyectos de desarrollo con continuidad territorial. La creación de un sistema político intermedio adicionalmente debe colaborar con las provincias, para que logren su propia y eficiente inserción en las oportunidades de la globalización y bajen los niveles de riesgo e incertidumbre con la reconversión productiva, que necesariamente se opera en la actualidad. La formación de “pactos provinciales” en torno al desarrollo local asentados en el gobierno provincial, se deberá enmarcar en los parámetros globales de desarrollo y, especialmente, para el intercambio externo. Cada provincia debe aprovechar las oportunidades de mercado, dimensionando la apropiación local de recursos necesarios y su distribución para el desarrollo y cambio productivo, locales.

Este diseño del gobierno intermedio deberá recoger los avances en materia de participación social de la población ya existentes en varias organizaciones no gubernamentales, especialmente, en integración de las municipalidades; incorporación de prácticas de interacción entre diversos niveles sociales y territoriales de ingreso; determinación de prioridades de intervención pública para evitar la aparición de nuevas dualidades con sectores “tradicionales” o de baja incorporación a la globalización; ca-

35. Utilizamos la denominación de “organización territorial”, no prevista en la legislación ecuatoriana, en su acepción académica de referencia de la organización social constituida en torno al territorio.

pacidad para determinar agendas de desarrollo local desde las necesidades de la sociedad civil; y, posibilidad de conseguir “incrementos” en la representación de los actores.

En suma, se trata de asentar a las decisiones que afectan a la región-provincia en los actores pertinentes, dando forma a la “democracia territorial” con participación de la población. Se trata de un proceso de naturaleza “administrativa” que da forma simultánea a un sistema político local, que permite la alimentación de recursos económicos y de poder al proceso de participación como conjunto.

**7. Los instrumentos del Subsistema de Participación Local pueden ser:**

- Destino específico de nuevos recursos nacionales v. g. inversiones en infraestructura de salud, educación, riego, vialidad, turismo, condiciones industriales, mejoramiento urbano y medio ambiente, aprovechamiento de recursos naturales y promoción de la pequeña empresa.
- Propiedad y responsabilidades de las inversiones.
- Captación impositiva y tasas por servicios locales
- Automatismo tributario de rentas nacionales.
- Participación en proyectos de desarrollo.

**8. Las áreas del subsistema pueden ser:**

- El control de inversión en aquellos sectores en que se efectúe la transferencia de responsabilidad y/o propiedad hacia las municipalidades y en el manejo de nuevos recursos.
- El seguimiento del presupuesto municipal.
- La planificación estratégica y la determinación de prioridades de desarrollo.

Esta última área es una prioridad del subsistema a través del diseño de una modalidad específica de planificación local participativa, con la definición básica de las organizaciones sociales, apoyada por un aparato específico y sometido a seguimiento técnico. Igualmente, es muy importante determinar la forma institucional que adquirirán las funciones de control antes mencionadas.

**9. Como ya se mencionó, se debe crear una instancia intermedia entre el Concejo Municipal y las organizaciones territoriales centrada en atribuciones específicas que impidan la interferencia de funciones, y la correcta fiscalización de actividades y recursos. Sus funciones son vigilancia presupuestaria y ejecución de las transferencias. Asimismo deberá lograr una adecuada y armónica vinculación con las juntas parroquiales, en temas tales como:**

- Control de la gestión territorial local en áreas determinadas.
- Representación del interés comunitario en caso de conflicto en aspectos de desarrollo frente a los organismos públicos.
- Supervisión de los sistemas de educación y salud locales o, en su defecto, responsabilizarse de su gestión.
- Hacer transparente, ante la comunidad, la información de gestión, especialmente, en los recursos.
- Establecer criterios de gasto municipal y consultarlos a la población.
- Lograr la corresponsabilidad de la población en la gestión de las áreas asignadas.
- Promover la integración de la población a los órganos de gestión y representación.

- Incentivar a las tareas colectivas de cooperación.
- Estimular a la autogestión en seguridad ciudadana.
- Vigilar la conservación de bienes en el ámbito determinado.
- Crear un sistema de control y responsabilidad ante la comunidad.
- Promover mecanismos para atenuar las inequidades de género, sociales y etáreas.
- Representar jurídicamente a la comunidad.

**10.** La definición general de la Consulta Popular Local, compuesta por el Plebiscito Local y el Referéndum Local, es la apelación al mandante primario para emitir una opinión o una decisión, según sea el caso, la misma que tiene vigencia inmediata y obligatoria, como decisión administrativa o norma. En los dos casos, se produce una “excepción” por tiempo limitado, por la que se retira, para los efectos de la Consulta, la delegación a las autoridades. Para su realización se deberá acudir al Tribunal Provincial Electoral.

Se entenderá como “Referéndum Local” al mecanismo para otorgar legitimidad (ratificación) a determinada legislación municipal. Requiere de la solicitud de convocatoria de un porcentaje de pobladores. Su objeto está limitado a las ordenanzas municipales, salvo las de presupuesto y tributarias.

Se entenderá por “Plebiscito Local” a la consulta de opinión a los pobladores, por iniciativa de un porcentaje de ellos o de la mayoría del Concejo Municipal, para adoptar una decisión sobre lineamientos generales de ordenamiento territorial, medio ambiente o proyectos de infraestructura.

**11.** También es importante diseñar un subsistema de intervención pública de las organizaciones de desarrollo de la sociedad civil. La instalación estable de la democracia ha contribuido a revalorar la institucionalidad como un mecanismo necesario y positivo. Las demandas de participación social y las posibilidades de concretarlas no pueden quedar sujetas a las condiciones políticas, que se abran o se cierren a merced de los liderazgos. Al contrario, la participación social debe estar inscrita en la nueva estructura del Estado. Para lograrlo, es preciso que todos los actores concuerden en la necesidad de institucionalizar la participación social a través de legislaciones, reformas administrativas, modificaciones institucionales, propuestas de modernización, etc. La institucionalización de la participación social<sup>36</sup> traerá como consecuencia la sustentabilidad de la política social y un avance progresivo de las curvas de desarrollo social, incentivada por el fortalecimiento de la democracia y la vigencia de derechos y garantías, individuales y colectivos.

**11.1.** La democratización del desarrollo permitió constatar que el Estado no era el único actor, ni responsable exclusivo. La sociedad civil se ha diversificado notablemente. Emergen nuevos actores y cambian las agendas públicas. La existencia de las organizaciones de desarrollo en la sociedad civil encargadas de la prestación de servicios sin fines de lucro o que combinan esta actividad con la reivindicación, condiciona las acciones e instrumentos de desarrollo. Ahora, estas organizaciones vinculadas con la expansión de la democracia, deben proceder dentro de nuevos modelos de relación con el Estado.

**11.2.** Las organizaciones de desarrollo de la sociedad civil ocupan un amplio rango de actividades y se introducen en muchos temas, dependiendo de sus antecedentes, auspicios, objetivos y actores involucrados. La diversidad institucional obedece a la pluralidad de segmentos, actores y ac-

36. En este caso enfatizamos en la creación de rutinas normadas de influencia y control de las decisiones públicas.

tividades que conforman la sociedad civil. Esta relación marca a las organizaciones, les confiere especialidad temática y un “nicho” para su intervención en el desarrollo social.

La especialidad temática de las organizaciones de la sociedad civil se relaciona con la aparición de situaciones generalmente asociadas con la demanda por nuevos derechos. A su vez, la especialización en las organizaciones consolidadas se vincula con un desarrollo institucional influenciado por temas clásicos del desarrollo social. Las organizaciones de desarrollo exhiben un conocimiento de la fracción de la sociedad civil sobre la que actúan y una relación con las organizaciones de base, beneficiarias de su intervención. Es evidente que algunas de estas organizaciones no logran consolidarse y su vida efímera depende del financiamiento que consigan. Esta dificultad es correlativa a las debilidades de la conformación de la demanda social.

**11.3.** La opinión pública y el Estado deben reconocer al fenómeno no gubernamental y su aporte para el desarrollo social y de la democracia. Otorgar transparentemente legitimidad al movimiento no gubernamental, permitirá contar con un enlace entre las políticas públicas y los organismos básicos de la sociedad civil. Se debe, buscar diálogos y experiencias viables de concertación acordes con la creciente importancia que adquieren los sectores no gubernamentales.

El Estado debe rescatar la capacidad organizadora social y de gestión a nivel microsocial de las organizaciones de desarrollo de la sociedad civil. Esta capacidad no compite con los organismos naturales de representación social. Sin embargo, no se trata solamente de destacar la capacidad instrumental que tienen las organizaciones sino también la posibilidad que tienen de intervenir constructivamente en un proceso de concertación. Los acuerdos se logran creando confianzas desde y hacia los principales actores involucrados. Las organizaciones de desarrollo pueden ser un importante punto de invitación para una concertación sectorial.

**11.4.** Las organizaciones de desarrollo ejecutan proyectos y, en general, guardan conciencia institucional de los resultados de su intervención. Estas organizaciones, que acompañan los ciclos del desarrollo económico y político, tienen una experiencia acumulada de intermediación con el Estado y la cooperación internacional, cuyo grado de descentralización puede lograr mejores índices de eficacia. A su vez, la transnacionalidad creciente de la sociedad civil y de sus principales actores, debe robustecerse en la perspectiva de la eficiente utilización de oportunidades nacionales e internacionales.

Es imprescindible que se consolide un parámetro objetivo de aproximación del Estado hacia las organizaciones de desarrollo, para precautelar oscilaciones políticas basadas en intereses ocasionales, desarrollar un entorno favorable de opinión que eleve la eficacia de sus actividades como la alternativa más apropiada a las demandas del movimiento no gubernamental.

La banca multilateral clasifica las organizaciones sociales no gubernamentales en “organizaciones locales”, por las que refiere a estructuras formales dirigidas a incrementar la productividad económica de los miembros, facilitar el desarrollo local y de la infraestructura social; y, en “organizaciones intermediarias”, las que surgen por dificultades para un tratamiento directo con las organizaciones locales o como un puente entre el nivel local y nacional.

Las organizaciones de desarrollo son heterogéneas y todas ellas tienen historias marcadas desde su nacimiento y en su evolución institucional. Lograr que estas organizaciones se involucren protagónicamente en el proceso de participación social representará un logro importante ya que su experiencia se pone al servicio de la nación.

**11.5.** El fortalecimiento de la capacidad institucional y de gestión no gubernamental -la parte más dispuesta de los actores de la sociedad civil para el desarrollo social- será una garantía de concreción de Políticas de Estado de Participación Social y la viabilidad de una gestión gubernamental descentralizada, eficiente, eficaz y concertada. Se trata de diseñar una dinámica “consociativa”, en que el Estado y el movimiento no gubernamental converjan en objetivos comunes y de largo aliento, produciendo contenidos exactos y elaborando procedimientos para hacer operativos a los consensos globales. Ello dentro de un ambiente y medidas de confianza mutuas.

Diseñar una dinámica “consociativa”, en que el Estado y las organizaciones de la sociedad civil puedan aspirar a una relación de socios en el desarrollo, no incluye, de ningún modo, el “retiro” del Estado de una activa participación en el desarrollo social, en cuya sustitución aparecerían estas “organizaciones intermedias o paraestatales”.

La Política de Participación Social debe indagar las posibilidades y las alternativas concretas de un modelo de vinculación entre gobiernos y organizaciones de desarrollo de la sociedad civil, que proporcione contenido a la política social. Este diseño -que por su naturaleza debe ser consensual- debe quedar inscrito en la institucionalidad social y estatal.

- 12.** A partir del diseño del Subsistema de Participación Local antes presentado, se desprende la necesidad de vincular activamente en la Política de Participación Social a las organizaciones territoriales con las nuevas atribuciones de las municipalidades, en la planificación participativa y en la prestación de servicios sociales como actores e intermediarios en la ejecución de la política social. Este es el espacio para fortalecer a los otros actores de la sociedad civil, interlocutores de las Políticas de Estado.

La sociedad civil no se circunscribe ni se reduce a las organizaciones de desarrollo. Son una parte minoritaria de la sociedad civil pero cualitativamente la más importante en el desarrollo social. La más fehaciente actitud para lograr acercamientos entre los actores consiste en transparentar todos los actos y actitudes de una clara y explícita reciprocidad entre el Estado y la sociedad civil. La reciprocidad permitirá que estos sectores entren en un proceso de autorregulación, el que finalmente es el punto más alto de la concertación, base de la Política de Participación Social.

De modo complementario, debe explicitarse la necesidad de contar con una norma expresa, respaldada en información calificada, sobre las organizaciones de desarrollo de la sociedad civil, que permita una clasificación funcional para lograr una articulación transparente con el Estado. Asimismo, que estimule niveles superiores de organización y oferta de servicios al movimiento no gubernamental. En todo caso, es necesario dar forma nacional a las normas éticas de vinculación de las organizaciones sociales con el Estado y con el financiamiento nacional e internacional.

La Política de Participación Social debe considerar los mecanismos más idóneos para concretar las formas de “responsabilidad social” de la empresa privada, tanto como participación en el financiamiento de estas organizaciones cuanto como oferta al mercado de satisfactores de necesidades básicas.

El fortalecimiento institucional de las organizaciones de desarrollo de la sociedad civil se basa en su capacitación en la gestión de políticas públicas. Desde diversos ángulos se plantea que estas organizaciones participan en la gestación y ejecución de políticas públicas. Es preciso que este proceso se lleve adelante con la mayor idoneidad técnica posible. En especial, esta capacitación deberá referir a las políticas sociales, ámbito en que se acumula su mayor destreza.

## CAPÍTULO IV

## La contraloría social<sup>37</sup>

1. Los procesos de descentralización deben estar necesariamente asociados a un incremento de la contraloría social o a la instalación de sistemas de control social de la gestión pública. En la descentralización no se trata de reemplazar los controles del Gobierno Central por modalidades dependientes de la elites locales sino de facilitar procesos de participación social, que disminuyan, entre otros, los factores de corrupción y afirmen el sentido equitativo del desarrollo. En los siguientes párrafos esbozamos algunos conceptos relativos a la contraloría social, especialmente relativos a las diferencias entre contraloría social y contraloría estatal, los objetivos que persigue, la gestión pública, los sistemas de seguimiento, los requisitos y las normas, los procesos en que está inmersa, los obstáculos, su relación con el poder, los beneficiarios, la legitimidad y el vínculo con la opinión pública, las dimensiones, la autorregulación y la eficiencia.
2. ¿Qué es lo específico de la contraloría social de la gestión pública respecto de la contraloría estatal? Las diferencias están en la legitimidad del acto, el carácter externo del proceso, las competencias y los niveles. Las proximidades principales son la institucionalización que deben tener, la legalidad, transparencia y eficiencia de los dos procesos y la conformación de un solo sistema de rendición de cuentas. Debe haber complementariedad. La evaluación de la contraloría estatal recae fundamentalmente sobre los recursos mientras que la contraloría social, además de los recursos, evalúa los procesos en el sentido del cumplimiento de procedimientos y los impactos en indicadores del desarrollo institucional, económico y social.
3. La contraloría social asume como ámbito de legitimidad de su accionar los objetivos que se plantea la comunidad social. Por ello, no sólo observa las desviaciones del acuerdo social (corrupción), sino también el cumplimiento de los términos del mismo (la satisfacción de necesidades básicas, la redistribución del poder, los términos de la delegación política, los procedimientos democráticos, la asignación de todo tipo de recursos). Maneja, además de los indicadores presupuestarios, otros más "abstractos" (el cumplimiento de un plan de gobierno, la desviación de conductas democráticas, la pérdida de asentimiento entre la población para una política o para unos funcionarios).
4. La contraloría social de la gestión pública no refiere solamente a la observación del gasto estatal, sino a la gestión de todo el ámbito público, que incorpora las organizaciones de la sociedad civil que tienen por función el cumplimiento de objetivos públicos desde un estatuto diferente al estatal. Esto incluye servicios que estén bajo directo control por las organizaciones sociales.
5. Las actividades de seguimiento de la gestión pública están relacionadas con los sistemas de seguimiento de las políticas públicas desde la sociedad civil. En estos casos, se trata de observar el cumplimiento de metas obligatorias alcanzables en plazos perentorios, con resultados diferenciados a niveles urbano y rural tanto como regional y en base de criterios de corresponsabilidad. Estas metas podrán estar precedidas de procesos de concertación y/o compromisos estatales que incrementan el

37. En este caso enfatizamos en la creación de rutinas normadas de influencia y control de las decisiones públicas.

rango de legitimidad de la rendición de cuentas. En este sentido la cobertura de la contraloría social puede alcanzar temas, por ejemplo, de desarrollo social que incluyan pobreza, educación, salud, población, vivienda, infraestructura, desarrollo sostenible, instituciones, entre otros.

6. Acerca de los requisitos de la contraloría social, se parte de una visión global que debe ser aceptada para que sea útil. Los temas son la disponibilidad de información y la discrecionalidad o el respeto a la normatividad. La información es una herramienta de extraordinaria importancia para anclar la observación en la realidad. Sin embargo, los Estados no producen la información suficiente con la orientación requerida por la contraloría social y tampoco la sociedad civil, en general, ha tenido la capacidad de producir la información adecuada, que se convierta en un instrumento de gestión pública, incluso de concertación. A su vez, los procedimientos estables, aceptados e institucionales de la gestión pública, permiten la evaluación. Sin embargo, muchas veces la misma normatividad -por su diseño antitécnico o por decisión política- prevé rangos de discrecionalidad de las decisiones, que ubican la gestión en los límites entre actos públicos legales pero ilegítimos. Este último tema amplía la capacidad interpelatoria de la contraloría social pero dificulta su aplicación.
7. Mientras la contraloría social acude a procesos reales - no sólo al gasto -, la contraloría estatal tiende a reducirse a auditoría de gasto y, en este sentido incluso, básicamente formal. El control del gasto no llega a su eficiencia, al cumplimiento de procedimientos y, fundamentalmente, a la eficacia en el logro de objetivos. Obviamente, desde esta dimensión no se alcanza la actitud propositiva, que es la consecuencia casi necesaria de la contraloría social. La alternativa de políticas públicas o del funcionamiento institucional es el objetivo perseguido por los actores que encarnan a la contraloría social.
8. La novedad de la contraloría social tiene como contraparte la ausencia de normas generales, de cumplimiento obligatorio, que reglamenten sus prácticas. En la última década, en varios países de la región se han incluido normas constitucionales y legales de observación del mandato político como las consultas populares o la legislación de participación asociada a la descentralización. Sin embargo, los mismos procesos de concertación no han podido ser incluidos en los sistemas políticos y jurídicos para que se constituyan en políticas públicas de necesario cumplimiento y observación. La consecuencia, en los dos casos, es la inaplicabilidad del proceso por dificultades de diseño de la norma o su inexistencia. Evidentemente, en el fondo está el ejercicio deficitario de la ciudadanía por parte de los actores, que vuelve anormal a la norma.
9. Los diversos niveles de gobierno no están diseñados ni adecuados para la contraloría social. En este sentido, no tienen la funcionalidad necesaria. Los funcionarios públicos tampoco asumen la posibilidad de la contraloría social. Así, se reproducen trabas a la contraloría pública (estructura del aparato) y de la cultura institucional (desconocimiento del sentido público del servicio). Igualmente en los segmentos públicos bajo gestión privada, también se producen fenómenos similares tales como la creencia de que no es necesario un sistema de contraloría y que, tratándose del origen privado del operador, no tendría legitimidad una observación social. Existe una deficiencia fuerte del sentido público y de comprensión de lo público.
10. Las actitudes frente a la contraloría social o estatal suelen ser las mismas. La cultura institucional encarnada en las burocracias, en general, repele los controles por un hecho de acumulación de poder y, en especial, de discrecionalidad, que finalmente multiplica el poder. En la medida en que las burocracias logran atravesar el lindero de la idea del servicio público y se convierten en propietarios de un poder, se abren todas las puertas de la corrupción y del despotismo. Esto en el caso de las burocracias.

cias. En el caso de sus jefes, los líderes que concentran las decisiones basadas en la discrecionalidad, es muy probable que deslegitimen los controles o los opaquen, en la inoperancia. Los controles, según las prácticas premodernas del poder político, son obstáculos a la gobernabilidad. En suma, el poder institucional, en general, no presta atención a los controles, ni los constituye en herramienta de gobierno. Su preocupación sólo alcanza a subordinar las formas de control.

11. Existen beneficiarios de la ausencia de controles sociales y estatales. Estos beneficiarios -no necesariamente enmarcados en los estatutos formales de la corrupción- impulsan el “desorden” -administrativo, institucional, político, decisional- que dio origen a la falta o deficiencia de controles. Generalmente, este desorden está relacionado con la acumulación de poder en el área o funciones en que se estimula o mantiene en desorden. Esta afirmación es plenamente válida para las organizaciones de la sociedad civil como para las instituciones estatales.
12. En los países de la región, la opinión pública, al margen del grado de alfabetización de la población y de su formación, es más propensa a seguir escándalos de corrupción que a preverlos; a promover juzgamientos productos de las denuncias que a realizar un seguimiento sistemático del acontecer público y a realizar propuestas positivas, fundamentalmente, en el plano de la prevención. De este modo, se produce una articulación perversa entre la avidez de escándalo de la opinión pública y la necesidad de acumulación de poder ilegítima que se esconde en el desorden. La contraloría social debe romper esta forma perversa y sustituirla con prácticas cotidianas eficientes de observación social a la gestión pública.
13. Desde el punto de vista de la corrupción, la contraloría social debe enfrentar muchos problemas derivados, casi siempre, de la acumulación ilegítima de poder. El primero y más antiguo está ligado a las decisiones y la forma de adoptarlas. Todo circuito decisional está conformado por una demanda representada, su procesamiento y su resultado como política o servicio. En este sentido es legítima la vinculación entre un interés social que se eleva al plano público pretendiéndose general, y el procesamiento, que además de técnico, se rodea de la legitimidad de representar el interés público. Sin embargo, en la adopción de decisiones se abren muchas ventanillas de acceso a la influencia ilegítima, que son asumidas desde fuera de la normatividad y el interés público. En este sentido, un necesario principio de la contraloría social es explicitar e institucionalizar los canales de influencia en las decisiones, manteniéndolos en la normatividad existente; y, posibilitar la observación social en todos los pasos que formen parte del sistema de influencia.
14. La madurez de los actores y las instituciones se evidencia en la capacidad de autorregulación que muestran para sus actuaciones públicas. La autorregulación se explicita en las estructuras de control interno y cotidiano de las instituciones, funcionalmente ordenadas hacia el apoyo de la gestión y las decisiones. No se trata de instancias sin rol en la vida institucional sino, al contrario, de gran vigencia de las instancias de control interno. Asimismo, las decisiones en las instituciones deben estar acompañadas de autoridad legítima que permita su ejecución apegada a la norma. El control social debe apuntar, con firmeza, a dotar de fortaleza a la autoridad para evitar tanto un ejercicio despótico del poder cuanto un ejercicio débil, asociado con el incumplimiento del bien público.
15. En relación con su destino, el control social tiene dos dimensiones. Por un lado, la mirada de la población sobre las dimensiones locales de la gestión; por otro lado, la observación social sobre la gestión nacional. En los dos casos, se trata de sistemas de control ligados a la participación de la población. La rendición de cuentas a nivel local puede vincularse, por ejemplo, a la gestión directa de la comunidad de un servicio determinado, en el que se distribuyen transparentemente recursos y se

evalúan los avances en la prestación del servicio. La rendición de cuentas a nivel nacional puede estar vinculada, por ejemplo, al cumplimiento de ofertas políticas en la consecución de la delegación electoral y a su cumplimiento eficiente y evaluable. A nivel intermedio, entre los anteriores, por ejemplo, la rendición de cuentas puede estar vinculada con la ejecución presupuestaria de las instancias intermedias de gobierno, evaluadas desde su transparencia y ausencia de corrupción, en los procedimientos de gestión que conserven acuerdos democráticos y técnicos, y en los resultados sea como impactos de política o calidad del gasto.

- 16.** La eficiencia de la contraloría social está directamente correlacionada con la capacidad de la sociedad civil para asumir formas de autocontrol y, especialmente, para ejercer la ciudadanía colectiva e individual. La transparencia requiere de una demanda previa desde la sociedad y hacia ella misma o el Estado; la discrecionalidad es posible por una sociedad civil clientelaramente adecuada a demandarla y a vivir funcionalmente con ella; y, la falta de competencia política genera una adecuación de la autoridad al control débil o a la abierta corrupción. Desde otra dimensión, el control social de la gestión pública presenta una correlación directa con la profundización de la democracia y sus mecanismos. En suma, cada sociedad nacional diseña un conjunto de instituciones desde las cuales ejerce control social y condiciona a la gestión pública. El acento central está en acompañar a la sociedad civil en este descubrimiento y diseño, que se adecua a las formas de la democracia, del Estado y de la sociedad.
- 17.** Mirado el conjunto, la contraloría social es complementaria de la contraloría política y de la contraloría judicial. Mas aun, debe ser diseñada en vinculación con las formas del sistema político, al que también, por otra parte, reforma. La relación es la misma que existe entre participación social, participación política y participación popular, que tienen un alto grado de especialización funcional.

# CAPÍTULO V

## **Criterios generales de descentralización**

1. A continuación se desarrollan algunos criterios generales de descentralización, vinculados a algunos principios, expresados de forma prescriptiva, los que pueden ser de utilidad en la legislación y diseño del proceso ecuatoriano. Fundamentalmente refieren a temas presupuestarios, transferencias a gobiernos subnacionales y organizaciones sociales.
2. Con frecuencia se suele apelar a varios principios de la descentralización tales como coordinación, concurrencia, subsidiariedad, eficiencia, agilidad, progresividad, gradualidad, participación y solidaridad.
3. Acerca de los criterios de asignación y distribución de recursos, es preciso desarrollar las prescripciones constitucionales vigentes (número de habitantes, necesidades básicas insatisfechas, capacidad contributiva, logros en el mejoramiento de los niveles de vida y eficiencia administrativa). Junto a la medida del número de habitantes de la unidad subnacional, es preciso ponderar también el tamaño de la población rural (o el grado de ruralidad de la unidad subnacional respectiva); las necesidades básicas insatisfechas deben medirse en los rubros de educación, salud, vivienda e infraestructura básica; la capacidad contributiva debe relacionarse también con el aporte al producto nacional; logros en el mejoramiento de los niveles de vida, entre los que debe incluirse los aportes de la comunidad y la participación en las instituciones; y, la eficiencia administrativa medida, especialmente, por la capacidad fiscal relativa.
4. El Gobierno Central y los gobiernos subnacionales determinarán un modelo y un programa de transferencia de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos. El modelo y el programa de transferencias señalarán la fracción del ingreso del Presupuesto Nacional, originado en impuestos nacionales, que será automáticamente transferida a las unidades subnacionales escogidas. Las transferencias se realizarán de acuerdo con los criterios de superación de disparidades ya señalados, y con las responsabilidades asumidas por los gobiernos subnacionales y las organizaciones territoriales locales.
5. Todo incremento en la transferencia de recursos del Presupuesto Nacional del Gobierno Central hacia las provincias, municipalidades y parroquias deberá contener una asignación transparente y precisa de competencias, responsabilidades y funciones. La Constitución recoge el tema como "... no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de competencias."
6. Los fondos transferidos deberán contener un claro e inequívoco señalamiento de las responsabilidades que los gobiernos subnacionales deberán asumir. La distribución no comprometerá los planes de inversión elaborados por cada provincia, municipalidad o parroquia. El sistema de control de uso de fondos públicos del Estado, sin desmedro de la autonomía seccional, vigilará la correcta utilización y destino de estos recursos. Será complementado por un Sistema de Control Social de la Gestión Pública.

7. Los recursos económicos transferidos por el Gobierno Central a los gobiernos subnacionales deberán deducirse del Presupuesto Nacional en ese mismo monto, estableciendo las competencias que se transfieren.
8. El Gobierno Central fijará periódicamente, previa evaluación de las capacidades locales, el incremento en el porcentaje de las transferencias hacia los gobiernos subnacionales, estableciendo el destino específico de los nuevos recursos nacionales asignados.
9. El Gobierno Central acelerará las transferencias hacia determinados gobiernos subnacionales, previa contratación y establecimiento de sus capacidades administrativas y de gestión, las que incluyen destrezas de recaudación fiscal y las capacidades de autogobierno de las organizaciones sociales territoriales correspondientes.
10. Se debe facultar a las municipalidades y parroquias para incrementar la cobertura y calidad en la prestación de servicios, bajo su responsabilidad, de acuerdo a la capacidad de contribución local.
11. El Gobierno Central no podrá realizar descuentos ni recortes en las transferencias a los gobiernos subnacionales por concepto de aportes extraordinarios, especiales o de cofinanciación para proyectos específicos.
12. Para la transferencia de una competencia desde una institución del Gobierno Central a un gobierno subnacional, se deberá firmar un convenio de gestión, mediante el cual se definan los términos que regirán en el receptor, la dotación del servicio traspasado, así como las condiciones para que éste sea plenamente realizado por el receptor que lo tendrá a su cargo.
13. Toda transferencia de recursos por efecto de la descentralización deberá incluir como ejecutoras prioritarias a las organizaciones territoriales, en la medida de sus capacidades y de la eficiencia para la consecución de objetivos, que podrá adquirir la forma de meta acordada por las instancias de concertación entre la municipalidad y las juntas parroquiales, y las organizaciones territoriales. El incumplimiento acarreará la suspensión de la transferencia, que será decidido por la instancia de resolución de las controversias sobre competencias previsto en la Constitución.
14. El proceso de descentralización podrá canalizarse a través de los gobiernos subnacionales, apoyados por las organizaciones territoriales, o directamente a través de las organizaciones territoriales asentadas en la comunidad, capaces de recibir recursos de cualquier índole, privados y públicos, nacionales e internacionales.
15. La transferencia de la propiedad de la infraestructura física de los servicios a los gobiernos subnacionales deberá ser administrada, en conjunto con las organizaciones territoriales, dentro de normas generales emitidas por el Gobierno Central, responsable de la formulación de políticas nacionales en las respectivas áreas y de la supervisión del desempeño.
16. El Gobierno Central podrá intervenir, a través de las organizaciones territoriales y los gobiernos subnacionales, en proyectos de desarrollo nacional y local. Para el caso que comprometan recursos naturales locales, deberán necesariamente participar en el uso, usufructo, administración y conservación.
17. Las comunidades que hayan mostrado destreza organizativa, vigor en sus formas de autogobierno, capacidad para afrontar el desarrollo y cumplimiento de los objetivos de esta ley, podrán optar, mediante un procedimiento contractual, por acelerar el proceso de asunción del manejo de recursos y adopción de funciones.

## **Algunos lineamientos para una estrategia de descentralización**

1. En este capítulo pretendemos definir la ubicación de una estrategia jurídica de reforma de normas de la descentralización dentro de una estrategia global de descentralización, la que finalmente tiene prelación. Una de los obstáculos que impiden que se desencadene un proceso de descentralización es la concepción errada de algunas instituciones que conceptúan a las transferencias como derechos territoriales y no como obligación de ofrecer servicios evaluables por la comunidad. También hay referencias críticas a la definición de la transferencia de competencias por acuerdos y se plantea la opción de “paquetes uniformes y mónicos” dentro de claras competencias, que es más acorde con la cultura institucional.
2. El Ecuador, al igual que algunos países de la región, se “resiste” a desencadenar un proceso de descentralización. La legislación en el tema ha sido singularmente prolífica y las declaraciones políticas repletan los manifiestos partidarios. El Estado exhibe una dosis alta de timidez y de desconocimiento de los instrumentos para descentralizar. La presión social aumenta periódicamente y la respuesta, hasta el momento actual, ha sido evitar, de tiempo en tiempo, la adopción de mayores compromisos.

Los actores comprometidos con la descentralización también son difusos. Las instituciones con mayor interés potencial, concejos municipales y consejos provinciales, han adoptado una posición defensiva y gremial respecto de lo que consideran derechos adquiridos. Los fundamentales son leyes para las transferencias de recursos desde el Gobierno Central, que han reforzado dos tendencias. Por un lado, clientelismo para su asignación en función de preferencias o temores políticos. Por otro lado, preasignaciones arrancadas al Parlamento en función de correlaciones partidarias y regionales.

La legislación que consagra las transferencias de recursos contraría los preceptos técnicos de correlación entre recursos y responsabilidades. Habiendo, los interesados, conseguido recursos, defienden su utilización discrecional, lo que les otorga ventajas locales que no guardan ninguna armonía con el sistema nacional. Esta situación se ratificó con la estrategia adoptada por los organismos encargados de la descentralización, que basaron el proceso de descentralización en contratos de transferencia de competencias, obligatorios para el Gobierno Central, cuando lo solicitaren las entidades seccionales.

En el presente texto no abundaremos en referencias críticas al procedimiento. Tan sólo señalaremos que se han observado dos hechos que se explican por sí mismos. De un lado, que con la salvedad de un par de municipalidades, no se ha demandado la mencionada transferencia; de otro lado, que el paso más importante ha sido la suscripción de convenios entre el Gobierno Central y las entidades que agrupan a los organismos seccionales, en los que se ratifican los mismos términos de la Constitución acerca del carácter contractual y bajo aparente iniciativa de los organismos seccionales.

De lo anterior se concluye, que los organismos seccionales han caído en la situación generalmente referida en el argot técnico como de “pereza tributaria”, en que las transferencias sin responsabilidades eximen a los organismos seccionales de la búsqueda de recursos propios y de compromisos más claros

con el desarrollo. Asimismo, la iniciativa en manos de los organismos seccionales ha congelado el proceso, ya que se reproducen tradicionales taras de la cultura institucional ecuatoriana, que apela a la concertación sólo en condiciones de ventaja, en este caso, para los organismos seccionales.<sup>38</sup>

3. Las dificultades se multiplican si examinamos que en la Constitución en vigencia se reproduce el criterio de: "La descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla." De este modo se dejaría en la voluntad de los organismos seccionales la misma realización y el ritmo de la descentralización. Pero es factible formular otra interpretación.

El proceso de descentralización consagrado como principio de organización del Estado ecuatoriano se debe realizar desde una base mínima, que permita recoger la disposición constitucional. El proceso puede desenvolverse, por sobre la base mínima, con criterios progresivos apoyados en las decisiones políticas voluntarias y en diagnósticos del aumento de la capacidad institucional o de la adecuación para la competencia transferida.

4. Desde la anterior perspectiva, el sustento del proceso de descentralización -aquel sin el cual el proceso es inexistente- es la transferencia de "paquetes uniformes y mínimos" a los tres niveles de gobierno. Las competencias que se asignen a cada nivel están relacionadas con la asignación de roles dentro de la reorganización del Estado.

Desde nuestro punto de vista, las competencias que deben asignarse a cada nivel de gobierno están relacionadas en el nivel provincial, con la coordinación de políticas públicas y la creación de infraestructura para la competitividad nacional e internacional; en el nivel cantonal, con la provisión de servicios y el mantenimiento de la infraestructura productiva y social; y, en el nivel parroquial con la intermediación de la comunidad para la participación ligada a ciertos servicios, controles públicos y ejecución de obras.

La selección precisa de competencias deberá hacerse a base de ajustes que generen equilibrios entre los niveles.

La asignación de competencias también deberá estar vinculada a una reforma fiscal que ponga orden en las finanzas públicas, las que puedan pensarse con carácter territorial en función de ingresos para ejecutar las competencias. Este orden debe provenir de una racionalidad nacional, que fije parámetros de funcionamiento de los niveles subnacionales. Junto a los ingresos para cumplir con las competencias asignadas, deberá formularse también un sistema de control, que reforzando su carácter nacional también habilite a la sociedad para la vigilancia de la gestión pública en el correspondiente nivel. También, la precisión para la asignación de competencias por nivel subnacional deberá estar acompañada por la "autonomía gerencial" suficiente para garantizar la eficiencia.

5. Fijado un paquete mínimo de competencias por nivel subnacional dentro de la definición general, es posible establecer un programa de transferencia de competencias que en un plazo determinado permita obtener metas de descentralización dentro de la gradualidad necesaria, la diversidad espacial y la coherencia entre la cultura política y las relaciones intergubernamentales.

En la perspectiva de la cultura político-institucional y los niveles de gobierno es preciso establecer, como criterio global, que la exclusividad es la mejor opción, cuando pueda aplicarse. La permanente coexistencia entre los niveles provinciales autónomo y dependiente (consejos provinciales y goberna-

38. De modo más general, cabe destacar que el país tiene estructurales dificultades para el logro de acuerdos y para la generación de órdenes institucionales innovadores. Desde esta forma de la cultura política e institucional ecuatoriana, debe diseñarse la estrategia de descentralización apelando a otros instrumentos.

ciones) y la falta de claridad en las competencias entre consejos provinciales y concejos municipales generó duplicidades y agudas disputas por clientelas para los servicios, en general, con perspectivas electorales. La solución encontrada por la Constitución de exclusividad para la ejecución de obras por áreas para el Consejo Provincial no es la más adecuada.

6. Acerca del contexto jurídico de la descentralización la primera constatación que debe hacerse es el carácter incoherente del sistema jurídico de la descentralización.<sup>39</sup> El árbol jurídico principal (la legislación directamente concernida en el tema) y el árbol jurídico secundario (la legislación derivada o indirectamente vinculada con la descentralización) no exhiben atributos de coherencia. Reflejan la falta de acuerdos del sistema político acerca del proceso de descentralización y, en general, de la forma y naturaleza del acuerdo territorial en que se asienta la nación. Incluso, la misma Constitución vigente, llegó, en su Título IX, De la organización territorial y descentralización, al límite de los acuerdos a que había llegado la clase política.

Ahora bien, de la constatación general de la incoherencia del sistema jurídico no se deriva que la primera o fundamental tarea de una estrategia de descentralización consista en la reforma jurídica. Entrar inicialmente al laberinto jurídico conduciría a bloquear el proceso antes de que tome forma. Los acuerdos políticos a los que arribe la sociedad ecuatoriana pueden tomar forma también en decisiones administrativas, dentro de la legislación actual o con precisas y puntuales reformas. Para afirmarlo también nos permitimos ponderar la significación exclusiva de los instrumentos jurídicos.

Definida la inserción de la reforma jurídica dentro de la estrategia de descentralización, es posible y necesario diseñar, a su vez, la estrategia jurídica para apoyar el proceso de descentralización. En este tema, las opciones -consecuentes con la tradición juricista nacional- tienden a radicar todas las limitaciones en la Constitución Política del Estado tanto como la "solución", en su reforma. Este razonamiento y práctica políticos se basan en un "círculo defectuoso" que es preciso romper ya que evita plantear el problema en su real dimensión, la falta de acuerdos políticos y de confianzas regionales que permitan funcionar a las instituciones.<sup>40</sup>

En los últimos meses ha crecido notablemente la tendencia para definir una nueva articulación nacional del gobierno provincial, que comentamos en el capítulo correspondiente. Por la dimensión del tema planteado -un grado superlativo de autonomía- éste debería derivar en una reforma constitucional, sea por la vía tradicional a cargo del Congreso o por la vía de la Consulta Popular, apelación que desplaza relativamente a la delegación en los parlamentarios.

39. Corporación de Estudios y Publicaciones, "Codificación de la Constitución Política de la República del Ecuador", Quito, 1996; Corporación de Estudios y Publicaciones, "Código de procedimiento civil; legislación conexas", actualizada a septiembre de 1999; Corporación de Estudios y Publicaciones, "Ley de contratación pública, reglamentos", actualizada a septiembre de 1999, Quito, 1999; Corporación de Estudios y Publicaciones, "Ley de defensa del consumidor, reglamento", actualizada a noviembre de 1992; Corporación de Estudios y Publicaciones, "Ley de modernización, reglamento y legislación conexas", actualizada a septiembre de 1999, Quito, 1999; Corporación de Estudios y Publicaciones, "Ley de propiedad intelectual, reglamento", actualizada a febrero de 1999, Quito, 1999; Corporación de Estudios y Publicaciones, "Ley de régimen administrativo", actualizada a febrero de 1993; Corporación de Estudios y Publicaciones, "Ley de régimen municipal-legislación conexas", Quito, 1999; Corporación de Estudios y Publicaciones, "Ley orgánica de administración financiera y control, reglamentos", actualizada a diciembre de 1992; Corporación de Estudios y Publicaciones, "Ley orgánica de aduanas", actualizada a agosto de 1999, Quito, 1999; Corporación de Estudios y Publicaciones, "Ley orgánica de la función judicial, resoluciones y reglamentos", actualizada a abril de 1999; Corporación de Estudios y Publicaciones, leyes: desarrollo agrario, colonización de la región amazónica, tierras baldías, organización y estatuto comunas campesinas, reglamento; actualizadas a septiembre de 1999; Corporación de Estudios y Publicaciones, leyes: régimen provincial, fondo de desarrollo provincial, actualizadas a junio de 1999; Corporación de Estudios y Publicaciones, leyes: Contratación pública, especial para la contratación de proyectos de interés social, reglamentos, actualizada a septiembre de 1999; Corporación de Estudios y Publicaciones, leyes: Elecciones, Partidos Políticos, Ley Especial para la Elección de Representantes para la Asamblea Nacional, reglamentos, Quito, 1999.

40. La tendencia debe ser a que todas las elites sociales y políticas adopten una posición y tengan una opinión acerca del proceso de descentralización. Esto facilitaría que adopten acuerdos acerca de un nuevo pacto territorial para el país.

La opción de la Consulta Popular expresa la necesidad de contar con sólidos consensos de base para dar sustentabilidad a la construcción de un régimen autonómico. A ello se debe que el debate, en parte, se sitúe en la necesidad de socializar suficientemente los contenidos en debate tanto aquellos que requieren de decisión política como los que demandan diseños técnicos. En este caso, en que está en juego el diseño del Estado ecuatoriano más que en ningún otro, debe primar una amplia deliberación antes que la consecución de mayorías, en cualquier sentido en que éstas se produzcan.

Las consultas populares provinciales que se han producido (y las que seguramente se producirán en alguna provincia adicional) apoyan la propuesta de una reforma constitucional, que está en curso en el Congreso, dentro de un procedimiento ordinario.<sup>41</sup> Antes que comentar puntualmente el contenido de la propuesta, es preciso definir, en general, varios temas. Entre ellos que la descentralización concebida como apropiación provincial -en todo o en parte- de los excedentes producidos sin consideración a la necesaria redistribución nacional (que no puede ser un porcentaje ni un mecanismo arbitrarios), a la necesaria racionalización de las transferencias de rentas nacionales y fondos preasignados, al establecimiento de responsabilidades en el endeudamiento externo anterior y actual, a la determinación transparente del aporte provincial al producto nacional y a la clara determinación del origen de todos los gastos provinciales solamente conducirá a profundizar las inequidades territoriales en el país.<sup>42</sup>

---

41. A esta acción se la ha denominado la primera ruptura del "candado constitucional" ya que es la primera reforma constitucional que opera dentro del nuevo procedimiento.

42. La descentralización puede ser un sistema profundamente inequitativo ya que regiones con desiguales equipamientos y posibilidades de generar excedentes deberían valerse por sí mismas pudiendo prestar menos servicios. De este modo, solamente un sistema de redistribución territorial puede evitar esta profundización de las inequidades.

## CAPÍTULO VI

## ¿Qué régimen autonómico?

1. En este capítulo se abordan los temas centrales que están en juego en torno a la Consulta Popular acerca de un régimen autonómico propuesta por el Gobierno Nacional. Esto son: la “indefinición” del contenido de las potestades locales y el rol del Gobierno Central frente a los gobiernos autónomos; la opcionalidad para la conformación del gobierno autónomo; el carácter orgánico o no de la Ley de Régimen Autonómico; la creación de “tributos locales”; la creación indirecta del Estatuto Autonómico; la figura del “agrupamiento” como fusión provincial; la incoherencia y desbalance entre el Régimen Autonómico y los organismos subnacionales previstos en la Constitución; el doble estándar de la Consulta Popular (instaurar un Régimen Autonómico y recabar la aceptación o rechazo de la ciudadanía de las provincias para adscribirse, cada una, al régimen); y, las significativas ausencias de temas como un sistema de compensación económico, la reversibilidad del régimen autonómico, los estándares mínimos (eficiencia) del régimen autonómico, las transferencias, el régimen electoral y el sistema de participación.
2. El texto finalmente propuesto por el Gobierno Nacional para la realización de una Consulta Popular a nivel nacional, para lo cual ha optado por pedir la calificación de urgente al Congreso Nacional tiene el siguiente texto:<sup>43</sup>
  - A. *SE REFORME LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA PARA PERMITIR LA CONFORMACIÓN DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS INCORPORANDO AL TÍTULO XI LA SIGUIENTE DISPOSICIÓN:*

Art ...El Estado reconoce el derecho de los ciudadanos residentes en **las** provincias vecinas para decidir en Consulta Popular, asumir autonomía. Con sujeción a la Ley y a su respectivo Estatuto, **a través de los consejos provinciales y/o las instituciones que determine su estatuto**, podrán organizar su gobierno y administración para asumir las competencias transferibles según el artículo 226 de la Constitución, salvaguardando la unidad nacional y la solidaridad entre ecuatorianos. **Las provincias que no asuman autonomía continuarán con los mismos derechos y obligaciones establecidos en la Constitución y las leyes, manteniendo sus formas de gobierno seccionales autónomos, determinados en el artículo 228 de esta Constitución.**

Las provincias vecinas podrán agruparse para conformar Gobiernos Autónomos, previa Consulta Popular que así lo resuelva.

De conformidad con la Ley, los gobiernos autónomos tendrán potestad para legislar, planificar, controlar, ejecutar obras de desarrollo y administrar servicios dentro del ámbito de las competencias asumidas, para lo cual en sus circunscripciones, podrán establecer tributos locales quedando obligados a respetar las potestades y responsabilidades privativas del Gobierno Cen-

43. En negrillas y cursivas constan los cambios que se introdujeron entre la penúltima y última versiones de la pregunta. Resaltamos los cambios para reflejar la permeabilidad gubernamental a las diferentes opiniones vertidas por el público.

tral, la Función Legislativa y la Función Judicial. En la Ley se establecerán los mecanismos por los cuales los gobiernos autónomos recaudarían y administrarían tributos nacionales con el fin de atender las nuevas competencias asumidas, respetando igualmente el derecho del Estado a establecer la política tributaria nacional. Los gobiernos autónomos podrán celebrar convenios con el Servicio de Rentas Internas, con el objeto de establecer mecanismos para lograr una mayor recaudación de tributos nacionales.

Los estatutos autonómicos no afectarán lo establecido en la Constitución respecto de las municipalidades, circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas.

Disposición transitoria: ***Las provincias que en virtud de la presente Consulta Popular se pronuncien a favor del artículo anterior no requerirán efectuar nuevas consultas provinciales para acogerse al régimen autonómico; consecuentemente se respetarán los resultados de dichos pronunciamientos.***

***El Congreso expedirá la Ley de Gobiernos Autónomos dentro de los 90 días siguientes a la recepción del proyecto enviado por el Ejecutivo.***

#### B. *NO ESTOY DE ACUERDO CON ESTA REFORMA*

Sin perjuicio de las potestades y obligaciones estatales relativas a los derechos fundamentales establecidos en la Constitución y de las potestades legislativas, judicial y tributaria nacionales, los Gobiernos Autónomos tendrán potestad para legislar, fiscalizar y planificar, e incluso establecer tributos locales, así como para ejecutar obras de desarrollo dentro de sus circunscripciones, y en las competencias que hubieren asumido en sus estatutos. El Estado les podrá delegar la facultad de recaudar y administrar tributos nacionales.

A partir de la vigencia de esta reforma constitucional, las provincias que hayan votado mayoritariamente por su aprobación quedan legitimadas para expedir su correspondiente Estatuto a través del órgano que determine la Ley de Gobiernos Autónomos que expedirá el Congreso Nacional dentro de los próximos 90 días.

3. En los siguientes párrafos recogemos una estrategia alternativa, que fue propuesta en su oportunidad para, sin modificar sustancialmente la estructura de la pregunta planteada por el Gobierno Nacional, se recojan las observaciones de contenido planteadas en este texto. Obviamente, esta redacción alternativa presenta complejidades derivadas del mismo tema y de los parámetros de la pregunta planteada por el Gobierno. La inclusión en este capítulo obedece a la necesidad de mostrar la posibilidad de textos alternativos tanto como una reflexión acerca de los contenidos que serían consultados a la población.<sup>44</sup>

***“A. SE REFORME LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA PARA PERMITIR LA CONFORMACIÓN DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS INCORPORANDO AL TÍTULO XI LA SIGUIENTE DISPOSICIÓN:***

Art... El Estado reconoce el derecho de los ciudadanos residentes en ***las*** provincias para decidir, ***con el voto de la mayoría absoluta mediante*** Consulta Popular, asumir autonomía, ***forma de gobierno subnacional destinada a incrementar la eficiencia de la gestión pública.*** Con sujeción a la Ley ***Orgánica, que para el efecto dictará el***

44. En negrillas y cursivas constan los cambios sugeridos a la versión entonces vigente de pregunta formulada por el Gobierno Nacional.

**Congreso Nacional** y a su respectivo Estatuto, *ratificado por el Tribunal de Garantías Constitucionales*, ellos podrán organizar su gobierno y administración para asumir las competencias transferibles según el artículo 226 de la Constitución, *de acuerdo al Plan Anual de Descentralización previsto en la Constitución. En todo caso, se salvaguardará la unidad nacional a través de sus políticas públicas y la solidaridad entre ecuatorianos mediante sistemas de compensación de necesidades insatisfechas, objetivos de desarrollo e ingresos y gastos, actuales, pasados y comprometidos, entre unidades subnacionales.*

*Las provincias que optaren por formar un Gobierno Autónomo podrán reasumir su forma de organización previa dentro del régimen descentralizado vigente, con similar procedimiento y bajo las condiciones que fijará la Ley Orgánica de los Gobiernos Autónomos.*

*La Ley Orgánica de Gobiernos Autónomos determinará las modalidades de transferencia de paquetes uniformes y mínimos de competencias y de recursos, y el contenido mínimo de los Estatutos.*

*El Gobierno Autónomo estará presidido por un Prefecto elegido por votación popular y constituido por el Parlamento Autónomo, el que estará formado por los alcaldes respectivos y una representación de las organizaciones territoriales y sectoriales de la sociedad civil. Cada uno en su función tendrá la facultad de potenciar la participación ciudadana; promocionar un pacto provincial de desarrollo para el aprovechamiento de las oportunidades; la planificación participativa del desarrollo provincial; la promoción de la mancomunidad de la gestión municipal; la administración de los recursos de las obras y proyectos que involucren a más de una municipalidad; la optimización de recursos, la gestión eficaz de infraestructura y servicios; y, la exclusividad en la ejecución de obras y proyectos de infraestructura, especialmente de vialidad y proyectos nacionales de alcance provincial.*

Sin perjuicio de las potestades y obligaciones estatales relativas a los derechos fundamentales establecidos en la Constitución y de las potestades legislativas, judicial y tributaria nacionales, *previa adecuación legislativa y administrativa*, los Gobiernos Autónomos tendrán potestad para legislar, *entendida como el ejercicio de la capacidad reglamentaria de la legislación vigente y como la imposición de sobretasas a los tributos previstos en el sistema nacional. Asimismo deberán desarrollar sistemas complementarios a los nacionales de control y auditoría sociales de la gestión pública. El sistema nacional de planificación descentralizada deberá obligatoriamente coordinar y alcanzar consensos en los temas nacionales con los capítulos autónomos de planificación provincial, los que en esta materia tendrán plena decisión sobre las competencias que hubieren asumido. El Estado podrá delegar a los Gobiernos Autónomos la facultad de recaudar y administrar tributos nacionales.*

*En relación con los Gobiernos Autónomos, el Gobierno Central enfatizará en su capacidad para vigilar la observancia de los principios de equidad, eficiencia y responsabilidad, especialmente en la planificación estratégica, administración*

***de los mecanismos de compensación, evaluación y generación de alternativas de prestación de los servicios públicos, transparencia para la asignación de recursos y múltiples formas de evaluación de su uso, provisión de bienes ante la ineficiencia del mercado y la necesidad-demanda social, control y corrección de las fallas del mercado, focalización, información, normas y estándares, límites y responsabilidades de la oferta privada, administración de los mecanismos de rendición de cuentas, información y comunicación sociales, financiamiento y provisión de servicios.***

Disposiciones transitorias:

1. A partir de la vigencia de esta reforma constitucional, ***en el plazo de 90 días el Congreso Nacional expedirá la Ley Orgánica de los Gobiernos Autónomos.***
2. ***Las provincias que hubieren aprobado su adscripción al Régimen Autonomo mediante el procedimiento establecido y en referencia a la presente reforma constitucional, podrán expedir su Estatuto, el que contemplará los temas que disponga la Ley Orgánica de los Gobiernos Autónomos, especialmente, en lo relativo las competencias que asume y se le transfiere.***
3. ***En el plazo de un año, el Congreso Nacional deberá aprobar un sistema de representación electoral más abierto, plural y transparente, que contemple además una distritación electoral con criterios de relación urbano-rural, continuidad territorial, étnica, socioeconómica, ecológica, dentro de las actuales unidades administrativas.***
4. La estrategia alternativa podría consistir en presentar una disyuntiva entre:
  - 4.1. La “rectificación” del Título XI de la Constitución, que presenta incoherencias e incorrecciones, que dificultan la ejecución de la descentralización en su actual concepción; y,
  - 4.2. La proposición de un nuevo Título XI, que incorpore, o bien un Sistema de Organización Territorial bajo dos regímenes, Descentralizado -según la actual forma- y Autonomo -según la propuesta que se realiza-; o bien, un sólo régimen para todo el país -el Autonomo- en el que se fijen plazos de adscripción a ese régimen, bajo condiciones determinadas. La decisión que se adopte es política. Las consecuencias son un sistema con dos regímenes -de carácter permanente- o un Régimen Autonomo con un plazo de instalación.

De persistir la estrategia fijada por el Gobierno, nos remitimos a los complementos y rectificaciones a la pregunta recogidos en párrafos anteriores.
5. En todos los casos de propuesta de un Régimen Autonomo, debe constar la posibilidad de “reversión” del proceso bajo determinadas condiciones tales como incumplimiento de metas y normas, y bajo la misma forma plebiscitaria con que se lo adoptó. En ningún caso, puede desaparecer del horizonte, que los regímenes Descentralizado y Autonomo se implantan, básicamente, para incrementar la eficiencia de la política pública. Tampoco hay que olvidar que el Régimen Autonomo es una forma de organización del gobierno de la unidad subnacional intermedia del Estado.

6. El artículo que se consultaría no define la unidad nacional. Esto plantea la interrogante acerca de ¿cuál es la forma nacional no afectable? Lo primero en que debe consistir la “unidad nacional” es la “unidad de las políticas públicas”. Para visualizarla, debe definirse el rol del nivel central del Estado dentro de la versión de soberanía interna que se está configurando. Desde allí, sucesivamente, el nivel central del Estado debe tener como atribución el control de la política pública nacional en los dos regímenes -Autonómico y Descentralizado-. Además, alguna instancia del Estado debe tener la posibilidad de observar y suspender al Régimen Autonómico que salga fuera de los parámetros acordados (aprobados) o que retrotraiga la situación económica y administrativa más allá de determinados estándares. Como se mencionó, también se ha evadido el tema de la facultad, localizada en algún organismo y procedimiento, para que la población de un Régimen Autonómico pueda “optar” por el Régimen Descentralizado. El principio de la reversibilidad es adecuado, pero ¿es posible y conveniente? ¿hasta dónde se ha configurado un diseño de Régimen Autonómico como una vía sin retorno?
7. Igualmente, dentro de cualquier opción, deben constar las funciones del nivel central del Estado, que en ningún caso pueden ser las mismas con un Régimen Autonómico parcial o total. La Consulta Popular no puede obviarlo. Con más precisión están, al menos, los principios de equidad, eficiencia y responsabilidad, cuyas formas concretas son, entre otras, la planificación estratégica, administración de los mecanismos de compensación, evaluación y generación de alternativas de prestación de los servicios públicos, transparencia para la asignación de recursos y múltiples formas de evaluación de su uso, provisión de bienes ante la ineficiencia del mercado y la necesidad-demanda social, control y corrección de las fallas del mercado, focalización, información, normas y estándares, límites y responsabilidades de la oferta privada, administración de los mecanismos de rendición de cuentas, información y comunicación sociales, financiamiento y provisión de algunos servicios.
8. Definida de cualquier forma la organización del nivel intermedio y del nivel nacional, no puede quedar bajo la misma modalidad, su respectiva relación con el nivel local (municipios y juntas parroquiales) y los Regímenes Especiales (Distrito Metropolitano, Galápagos, Región Amazónica y Circunscripciones Indígenas). No se puede evadir el tema en la Consulta bajo la presión o los intereses corporativos, por ejemplo, de los municipios. Bajo un Régimen Autonómico, el Capítulo 3 del Título XI debe responder a otra modalidad v.g. la estructura de transferencias económicas de los municipios no puede mantenerse tanto como estos organismos no pueden conservar el tipo de autonomía definida actualmente, a riesgo de convertir en ineficiente a la forma de gobierno que prevea el Régimen Autonómico. Deben sujetarse, en una medida aún no determinada, a lo establecido por el gobierno provincial.

Obviamente, los consejos provinciales que se acojan al Régimen Autonómico desaparecerán y serán sustituidos por una organización de gobierno que debe ser definida por la Constitución, mas aun cuando el gobierno provincial del Régimen Descentralizado sí lo está.

La única “ventaja” actual de no haber definido con precisión (hasta ahora su mayor limitación) a las juntas parroquiales y circunscripciones indígenas y afroecuatorianas en la Constitución vigente, es que se puede hacer una referencia general o, lo más apropiado, no introducir el tema.

En suma, la última frase del artículo (“Los estatutos autonómicos no afectarán lo establecido en la Constitución respecto de las municipalidades, circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas”) que reformaría la Constitución es, primero, un contrasentido en técnica legislativa, ya que o

bien el artículo reforma a las disposiciones sobre municipios y circunscripciones indígenas, (lo cual es una realidad), o bien, no lo reforma, por lo cual no tiene que mencionarse.

9. Se mencionó que el tema transferencias económicas no puede ser evadido. Es el que requiere de mayor precisión. Bajo la actual organización del Presupuesto General del Estado, no se puede llegar a una modalidad sana de convivencia de los dos regímenes (Descentralizado y Autónomo) y, al contrario, se puede profundizar el carácter perverso de algunos mecanismos tales como transferencias discrecionales de fondos públicos y sostenimiento de las preasignaciones. Frente a ello, deben racionalizarse las transferencias a base de la información técnicamente construida acerca de discriminación de ingresos y egresos por nivel de gobierno, costos de servicios, transferencias históricas y actuales, obligaciones y criterios constitucionales y, mediante la norma, eliminar a las discrecionalidades y ordenar a las diversas vías de transferencias, creando igualdad de oportunidades a todas las provincias y municipios. Sólo de este modo se logrará instaurar un “paquete uniforme y mínimo de competencias” a nivel provincial -para los dos regímenes- y para las municipalidades (ya que es urgente reemplazar el errado criterio de transferencia de competencias mediante solicitud y contrato).
10. Entre los temas necesarios que debe abordar la reforma constitucional está la mención a un sistema de representación electoral más abierto, plural y transparente, que no pudo ser definido en la actual Constitución, y que ha generado innumerables distorsiones. Si se optase por una distritación electoral, sería conveniente señalar algunos criterios tales como relación urbano-rural, continuidad territorial, étnica, socioeconómica, ecológica, relación con las unidades administrativas, etc, temas que forman parte del acervo técnico de varios sistemas electorales.
11. Igualmente, por su importancia, debe constar la mención a un Sistema Nacional de Participación Social, complementario a la participación política, que permita un nivel de apertura interna en la representación, ampliar las atribuciones de control social de la gestión pública, incorporar a la responsabilidad ciudadana en la gestión de cada nivel de gobierno y elevar la eficiencia del gasto social. Este sistema debe ser la contraparte necesaria de los regímenes Descentralizado y/o Autónomo y corresponde, a nivel de la gestión de los servicios, en su especificidad, a la capitalización de las empresas públicas. En otro capítulo de este trabajo se ha hecho mención a las nociones más generales que pueden estructurar al Sistema de Participación.
12. En relación a las propuestas específicas contenidas en el artículo que sería sometido a Consulta Popular y que ha sido públicamente difundido, las precisiones que deberían hacerse pueden ser las siguientes.
  - 12.1. Se establece que la asunción del Régimen Autónomo se hará por la vía de una Consulta Popular en cada provincia. Hasta tanto, las provincias seguirán el Régimen Descentralizado (Seccional Autónomo) previsto por la Constitución vigente. Esto provoca dos regímenes paralelos en el país y no dos regímenes paralelos en cada provincia. En primera instancia, el problema es la disponibilidad de instrumentos técnicos en el nivel central del Estado para no generar un caos en todos los órdenes tales como el administrativo, jurídico, legislativo, contralor, presupuestario, etc. Es factible hacer un diagnóstico de los instrumentos que se precisan para implantar un sistema de esta índole y establecer su viabilidad.

**12.2.** El artículo no contempla el tema de la compensación económica territorial dentro de un sistema de regímenes paralelos. En ningún caso puede tratarse de que las provincias que adopten el Régimen Autónomo administren sus “ingresos propios”, sin otra responsabilidad, mientras que las sujetas al Régimen Descentralizado quedarían al amparo del Estado y sus formas de redistribución actuales.

Como es conocido, no existe información precisa acerca de la relación entre “gastos” e “ingresos” de las provincias. Mientras estas cifras, plenamente legitimadas en lo técnico, no estén disponibles será imposible diseñar un sistema de compensación, establecer la viabilidad de las propuestas de solidaridad interprovincial y sostener las expectativas económicas que se han generado con el Régimen Autónomo. Por ejemplo, si ninguna provincia logra tener un nivel de ingresos propios suficiente para sostener sus gastos (todos sus gastos), el problema de la compensación se desplaza hacia el sistema de transferencias -hasta ahora sostenido en lo sustantivo por el ingreso petrolero y el endeudamiento externo- y hacia el mantenimiento de la “caja única del Estado”, instrumento que nos recuerda el sentido de la unidad nacional y del proyecto compartido que se implantó como un importante paso de modernización nacional con sus posibilidades y limitaciones, como hemos sugerido en otra parte.

Obviamente, se descarta la eventual “astucia de las elites locales”, quienes no pueden pretender que coexistan las actuales transferencias y sus prácticas, especialmente, la discrecionalidad, a la que se sumaría su decisión autónoma sobre el destino de los ingresos y el control de las responsabilidades. Es obvio sostener que esto llevaría a una catástrofe fiscal. Desde este punto de vista, la mención a la solidaridad es insuficiente cuando el tema más bien es la responsabilidad económica pasada y futura, especialmente, respecto de los ingresos nacionales y al endeudamiento.

**12.3.** El artículo en comentario establece una ley (de Gobiernos Autónomos) y un Estatuto (Autónomo). Por la mención del artículo a someterse a Consulta Popular, esta ley no tendría carácter “orgánico” pese a su significación. Entre tanto, el Estatuto sería aprobado por cada provincia, lo que podría dar lugar a grandes distorsiones. La deficiente elaboración de la ley permitiría estatutos extraordinariamente deformados.

**12.4.** Es correcto definir al Régimen Autónomo a partir del gobierno. El carácter del gobierno provincial en un Régimen Autónomo está definido por las competencias que se le transfieran y administre. La referencia del artículo es vaga y puede consistir en un “paquete mínimo” de competencias o de las competencias que las provincias soliciten, como es el actual criterio constitucional respecto a las municipalidades. La falta de precisión puede generar un caos o el freno del proceso, como ocurre en la actualidad debido al irresponsable diseño vigente. Tampoco se tiene ninguna certeza acerca de la vinculación entre la transferencia de competencias con la unidad nacional y la solidaridad. El tema radica que, en la medida en que se transfiere la principal función que genera competencias, la legislativa, el proceso podría abrirse indefinidamente. Las provincias podrían dotarse, de manera inconsulta, de competencias adicionales a las transferidas.

**13.** Se abre espacio para la “agrupación” de provincias vecinas para formar un gobierno. Esto implica, de un lado, que no se trata de mancomunidades entre provincias para fines específicos de desarrollo; y, de otro lado, que se intenta “fusiones” de provincias con gobierno propio (porque de otro modo se trataría de un estatuto federativo dentro de las provincias). De allí se deriva, que las provincias fusionadas podrían conformar una “región”, que de hecho se constituiría en otra unidad subnacional, que puede aportar -no necesariamente- en notables desequilibrios y reconcentraciones dentro del

país. Si el entendido general de un proceso como el que vive el Ecuador es crear igualdad de condiciones para que las provincias tengan las mismas oportunidades de acceso a los mecanismos de la globalización y del mercado nacional, conviene estudiar las consecuencias en este tema de las fusiones provinciales, por ejemplo, respecto a los monopolios territoriales que puedan producirse y que afecten al proyecto de país.

**14.** El artículo no define, con las precisiones requeridas, al nivel intermedio ya que se apela más bien a funciones que se transfieren antes que a atribuciones y competencias. Surgen algunos problemas.

**14.1.** Las provincias sujetas al Régimen Autónomo tendrían facultad para organizar el gobierno y la administración sin que haya un parámetro constitucional sino una ley ordinaria como ya se mencionó, erosionándose, desde el principio, la legitimidad con que nace el régimen.

**14.2.** Según el artículo 226 de la Constitución vigente, son transferibles todas las competencias con las excepciones conocidas, política exterior, defensa y seguridad, endeudamiento externo y política económica y tributaria. Ahora bien, el artículo que sería consultado, indirectamente, también modifica a otras partes de la Constitución ya que otorga potestades legislativas, fiscalizadoras, planificadoras, tributarias y de ejecución de obras de desarrollo a los gobiernos autónomos. Esto implica:

**14.2.1.** La creación de un Parlamento Provincial, cuyas atribuciones no están delineadas, pero que modifica a las del actual Congreso, que en adelante debería legislar para un sistema de regímenes paralelos Descentralizado y Autónomo. Se trataría de una especie de legislación "bilocal". Una alternativa puede ser delegar al Parlamento Provincial algunas facultades reglamentarias actualmente en manos del Ejecutivo como atribución casi exclusiva. En todo caso, queda en cuestión el nivel de las normas que puede establecer. A la inversa, la población y el sistema administrativo requieren de claridad acerca de las normas del nivel Parlamentario Provincial o Parlamentario Nacional. Obviamente, se trata de sobrepasar el entusiasmo de las elites locales acerca del nuevo nivel de acceso a la función pública.

**14.2.2.** Bajo ningún concepto se debe desplazar toda la facultad fiscalizadora a nivel provincial y/o local. En algunos de sus aspectos y temas, la facultad fiscalizadora debe ser nacional y acompañada de una sólida estructura de control social de la gestión pública para que el proceso no culmine en una mera entrega de los recursos económicos y de poder a las elites locales-provinciales. Debe generarse un Sistema Nacional de Rendición de Cuentas con un componente de activa contraloría social local basada en un Sistema de Participación Social.

**14.2.3.** El Sistema Nacional de Planificación actual es descentralizado. Podría aparecer como innecesaria la mención en el artículo que se consultaría. Sin embargo, la apariencia es que se trataría de abrir puertas a la construcción y gestión de obras de infraestructura bajo criterio provincial como aeropuertos y puertos marítimos. Otra vez, el sentido debería ser la preservación de igualdad de oportunidades para la competencia nacional e internacional, a todas las provincias.

**14.2.4.** Se faculta el establecimiento de tributos locales y no solamente sobretasas a los impuestos nacionales existentes. Esto podría dar lugar a una competencia desleal de tributos respecto de bienes y servicios que se comercian entre provincias tanto como a irregulares estímulos, destinos particulares de la política pública provincial y mecanismos clientelares orientados hacia actividades dentro de cada provincia dependiendo de la correlación política local.

- 15.** La delegación para la recaudación de tributos nacionales es el principio para la retención de los ingresos que consideran propios o producidos en el ámbito de la provincia bajo Régimen Autonómico. Puede tener sentido, dentro de otra forma de asignación de los recursos públicos, pero manteniendo el criterio de una caja única, conforme a lo manifestado.
- 16.** Los principales temas institucionales son:

  - 16.1.** La Consulta Nacional impone su jerarquía jurídica y temática sobre las Consultas Provinciales ya que impulsa criterios más generales e instala una forma de gobierno y no sólo criterios tributarios.
  - 16.2.** Para quienes vieron en las consultas provinciales la posibilidad de anarquizar el país por la diferencia de las preguntas que se formularían en cada provincia, con la pregunta única de la Consulta Popular nacional, se consagraría una Política Pública única consistente en la decisión plebiscitaria de los habitantes de cada provincia dentro de un contenido único.
  - 16.3.** No debe confundirse el tema de la estrategia -se ha optado por una vía que puede ser buena o mala- con los contenidos con que se aborda el Régimen Autonómico. Si existen posiciones adversas al mecanismo de Consulta Popular, hay que circunscribirse a eso -un debate sobre la delegación y representación-, pero fuera del debate de contenido.
  - 16.4.** Debe evitarse una interpretación por la que, en las provincias en que gane la opción por el artículo comentado, éstas quedarían automáticamente dentro del régimen de autonomía. No puede colegirse que se habrían hecho dos preguntas en una. Esto es, respecto de la instauración del régimen autonómico y respecto de la aceptación de la inclusión en ese régimen que se crea.

## **CAPÍTULO VII**

## **Juntas parroquiales: forma de gobierno del desarrollo local**

1. En este capítulo final se trata de recoger los principales temas en debate en torno a las juntas parroquiales, nivel de gobierno previsto por la Constitución Política con una cierta incoherencia y desarmonía respecto de los otros gobiernos subnacionales. El tema central que se aborda es el grado y la forma como debe diseñarse la autonomía de las parroquias, para desde allí vincularla con los municipios y consejos provinciales, por un lado; y por otro, con las organizaciones sociales. La definición más precisa de las parroquias estará en las competencias que asuma. La sugerencia que se hace en el texto tiene como base que las competencias sean ejecutables, base desde la cual será posible la participación. Asimismo, estas competencias tienen relación con las principales variables del desarrollo local, siendo que las juntas parroquiales rurales deben convertirse en el principal estímulo del capital social.
2. Históricamente, las parroquias fueron concebidas como organismos auxiliares del Municipio. Sus funciones básicas fueron operar las decisiones de los concejos municipales. A nivel rural, el Teniente Político fue el funcionario público menor a cargo de la administración local, del primer nivel de justicia y del control político en la base. A nivel urbano, han tenido vigencia los barrios y sus dirigencias, las que forman redes clientelares de intermediación entre los pobladores y las municipalidades, los partidos políticos y otras fuentes de poder.

La Constitución Política del Estado, en vigor desde 1998, reconoce la vigencia de nuevas formas de desarrollo local<sup>45</sup> a través de la elección de autoridades en las parroquias rurales, creando, de este modo, un nivel de gobierno representativo, parte del régimen seccional autónomo. Sin embargo, se excluyen a las juntas parroquiales rurales en la definición taxativa de autonomía plena para dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras, capacidad que solamente les fue entregada a los concejos municipales y consejos provinciales. Ahora bien, esto no las inhiere de la facultad de generar otros recursos propios y de la participación en las rentas del Estado. Tampoco la Constitución hace una definición de funciones y atribuciones, remitiéndose a la Ley.

Ciertamente, la Constitución ha contribuido a crear una nueva desubicación institucional, debido a que, si bien las municipalidades tienen como jurisdicción y ámbito de intervención a las parroquias urbanas y rurales, también se establece como ámbito de ejecución de obras del Consejo Provincial, al ámbito rural. La legislación es, sin embargo, amplia en el ámbito funcional de los consejos provinciales, por lo que deberá -es el supuesto- tener competencias concurrentes con los municipios en las parroquias rurales.

En razón de lo anterior, las juntas parroquiales rurales son interlocutores tanto de la gestión provincial -en la ejecución de obras, especialmente, de las que tienen carácter provincial- como de la gestión

45. Indirectamente también reconoce las nuevas interdependencias entre regiones y entre unidades subnacionales de gobierno. Explícitamente sólo ha reconocido la duplicidad de funciones entre el Concejo Municipal y el Consejo Provincial. Adicionalmente, cabe señalar que debido a presiones sobre los constituyentes, estos no adoptaron decisiones más concluyentes acerca del gobierno provincial y acerca de los organismos de desarrollo provincial.

cantonal -como la parte rural de las redes urbanas a las que pertenecen-. Esta doble relación puede generar complejidades y retos importantes al diseño de los niveles de gobierno descentralizados, especialmente, para la asignación de recursos.

Otro enjambre de problemas, originados en las disposiciones constitucionales, son los desequilibrios de representatividad entre parroquias urbanas y rurales. Las atribuciones otorgadas a un nivel de gobierno representativo no pueden ser similares a las relativas a un organismo auxiliar de las municipalidades como es el caso de las juntas parroquiales urbanas.

3. El rasgo específico de la situación actual es que se ha cumplido con la disposición de elegir a los miembros de las juntas parroquiales rurales (mayo 2000) pero aún no se ha diseñado la institucionalidad en la que ejercerán sus funciones y su autoridad.<sup>46</sup> Esto crea una situación legislativa potencialmente fértil, consistente en asistir a un proceso colectivo de gestación de normas, respecto del que existen pocos antecedentes.
4. En los siguientes párrafos indagaremos algunos de los componentes de la legislación sobre juntas parroquiales.<sup>47</sup> Los temas que no pueden dejar de abordarse son:
  - Definición.
  - Ámbitos.
  - Composición.
  - Competencias, atribuciones y funciones.
  - Relaciones con otros niveles de gobierno: Gobierno Central, consejos provinciales, concejos municipales y circunscripciones territoriales.
  - Relación con las organizaciones sociales.
  - Financiamiento.
  - Planificación.
  - Principios de descentralización.
  - Control de la gestión.
  - Género.
  - Consulta Popular.
5. La primera discusión es sobre el tema de participación. Los documentos oficiales<sup>48</sup> plantean escuetamente que las juntas parroquiales rurales tendrán como función exclusivamente a la participación y, desde su concepción, no se les asigna ninguna otra competencia. El traslado de las restantes competencias operaría exclusivamente a nivel de los consejos provinciales y concejos municipales.

En la visión hasta ahora vigente en el Estado, se entiende a la participación como una forma de trasladar institucionalmente a la demanda de la comunidad, pero sin afectar a la adopción de decisio-

46. El riesgo mayor consiste en deslegitimar a la Junta Parroquial por su origen representativo pero sin funciones. Es el caso de algunas municipalidades que tiene un carácter representativo pero no disponen de instrumentos de gestión. También puede producirse el caso inverso, esto es, múltiples competencias sin que se haya logrado un claro mandato popular.

47. El tamaño de las unidades subnacionales en el Ecuador es muy importante ya que se trata del país más densamente poblado de América del Sur. El mayor número de parroquias rurales se encuentra en la Sierra, región que cuenta con una proporción mayor de población asentada en el agro. Esto incide en las funciones que se le entregarían a las juntas parroquiales.

48. CONAM, Comisión de descentralización, Quito, 2000.

nes y al manejo de recursos. Dos supuestos forman parte de la asignación de funciones de participación, que calificamos de referencia gelatinosa e inasible.

De un lado, se concibe la participación en su versión tradicional, básicamente administrativa y corporativa. Esto es, que la participación debe ser la presencia de organizaciones o representantes de la comunidad en algunas instancias administrativas, siendo que, de este modo, esos sujetos accederían a las instancias del Estado en que se toman las decisiones en el nivel en que se les faculta. Así, la participación ha consistido, frecuentemente, en la disputa para que las organizaciones sociales concurren a los más altos niveles de decisión del Estado. La representación, a su vez, solamente incluía a la fracción organizada de la comunidad.

De otro lado, otra versión tradicional de la participación supone que ésta es exclusivamente demanda, separándola de la gestión. La gestión -procesamiento de la demanda como política, decisión y ejecución- compete a un personal especializado sea político o administrativo, separando a la comunidad de esta posibilidad. El argumento es la impreparación de la comunidad, las posibilidades de desviación del uso de recursos y de las direcciones de política. También se argumenta en el bajo nivel de desarrollo institucional de las bases comunitarias y de los últimos niveles de gestión pública.

Desde los dos ángulos reseñados, se deslegitima varias tendencias de avance contemporáneo de la democracia, fuertemente asentadas en los hechos.

Primero, la enorme capacidad de desarrollar institucionalidad, al margen de la tradicional forma pública, realizada en numerosos casos exitosos de experiencias de desarrollo local, que prueban la viabilidad de la descentralización por sobre la vigencia de una política pública. Las posibilidades de autogobierno y control de distorsiones como la corrupción en las comunidades pequeñas son extraordinariamente fértiles, más allá del grado de instrucción de sus autoridades y ciudadanía.

Segundo, la participación no debe desnaturalizar el carácter social de las organizaciones en tanto influencia en las decisiones y capacidad de ejecución. El mundo público -como espacio de todos- no es solamente la esfera estatal y los diversos niveles de gobierno. La ingerencia de las organizaciones sociales en el mundo público debe ser una forma de control social y corresponsabilidad en la gestión pública, sin perder su carácter. Por ello, es que se privilegian formas de control simultáneas a la tradicional delegación y se incentivan formas productivas y de gestión de competencias determinadas en la misma comunidad.

Tercero, las organizaciones sociales representan a la fracción organizada de la comunidad. Pretender la representación de la totalidad de la comunidad es una falsa extensión, la que generalmente nace del corporativismo. A ello se debe que en la actualidad se impulsen formas de representación en consulta con la totalidad de la comunidad, por ejemplo por la vía electoral que aún presenta problemas de conformación de mayorías y minorías, o por la vía de la reflexividad a través de formas de deliberación y concertación.

En suma, se debe calificar fuertemente al tipo de participación que se invoca y al reto que implica el diseño de juntas parroquiales rurales como nuevo nivel de gobierno de la unidad subnacional menor.

6. El ámbito más general de referencia de las juntas parroquiales rurales es el desarrollo local. La referencia central es a que la parroquia rural es un nivel subnacional y que la Junta Parroquial es la auto-

ridad que ejerce gobierno con carácter representativo. Ahora bien, ¿qué objetivos y funciones del desarrollo local deben ser reguladas y estimuladas por las juntas parroquiales?<sup>49</sup>

**6.1.** La Junta Parroquial debe constituirse en una instancia de logro de acuerdos locales, especialmente, en las áreas de planificación -dentro de las funciones que le competen- y de ejecución de obras -originadas en sus competencias o delegadas por otros niveles-. En todo caso, la característica de instancia de concertación es una variable básica de definición. Las dimensiones “pequeñas” de las parroquias facilitan la consecución de acuerdos en temas específicos.<sup>50</sup>

**6.2.** En la parroquia rural convergen distintos tipos de mercados, siendo el prioritario el agropecuario. A su vez, las primeras distorsiones en su funcionamiento comienzan en este primer nivel de concurrencia, en que incluso en la actualidad, se reproducen prácticas especulativas, compulsivas y corruptas, con evidentes desviaciones frente a la Ley y a las sanas prácticas económicas. Las juntas parroquiales deben asumir roles de control del funcionamiento de esos mercados para que la relación entre los concurrentes sea de transparencia y legalidad.

**6.3.** Las unidades subnacionales asumen crecientemente una definición en torno a la competitividad. En el caso de las juntas parroquiales rurales el vínculo más importante con la producción es la eficiencia. Disposiciones puntuales en torno a las capacidades productivas asentadas en las parroquias rurales pueden devenir en mejores logros en la productividad; o, en su defecto, en cuidar los niveles de competitividad logrados. También, en este nivel, es imperativo que las juntas parroquiales busquen que las oportunidades de la globalización lleguen hacia los más pobres y a los más emprendedores.

**6.4.** Las comunidades tienen un enorme capital social,<sup>51</sup> que se concreta en aportes útiles al bien común local. La capacidad de aporte se multiplica en la evaluación que pueden hacer los contribuyentes acerca de su rendimiento e ingerencia en su asignación. La comunidad conoce de sus necesidades y puede procesar su satisfacción, a partir del esfuerzo propio, con mayor transparencia. En este sentido, la Junta Parroquial debe incentivar los aportes en dinero, trabajo y especie de la comunidad, vigilar o administrar la transparencia de su uso y contabilizarlos, haciendo visible el beneficio público. El aporte comunitario debe formar parte de las cuentas territoriales a través de mecanismos específicos.

**6.5.** En las parroquias rurales se prestan muchos servicios y se ejecutan varias obras, los que tienen origen en los sectores público y privado. En determinadas zonas, especialmente en algunas ex-

49. Para la definición de un nivel de gobierno deben resolverse varios temas metodológicos tales como características del nivel, componentes socioeconómicos, criterios de articulación y diferenciación con otros niveles, funciones, responsabilidades, financiamiento, coherencia normativa, expectativas de la población, concordancia con la cultura política e institucional, entre otros.

50. En este marco, en la Sierra pueden ser muy importantes los acuerdos en torno a la asignación del agua de riego a las comunidades.

51. La idea de “capital social” (referencia a la nota 15 de este texto) permite pensar que la confianza, en tanto bien público creado por relaciones sociales horizontales, debe permear a las relaciones sociales. Sin embargo, situaciones determinadas como la “hiperpartidización” o la “corporativización” de la política impiden a las instituciones desarrollarse dentro de un marco de cooperación y sanciones. La desconfianza mutua generada por el enfrentamiento partidario o de “nudos intereses económicos”, por ejemplo, puede generalizarse hacia las elites de todo tipo regionales y nacionales.

También pueden generarse situaciones de desconfianza mutua sobre la colaboración posible entre el mercado y las instituciones. En coyunturas de enfrentamiento partidario exacerbado como las electorales, se manifiesta visiblemente una concepción de “innecesidad mutua” entre las partes para construir la comunidad política, que tiene efectos posteriores en la interrelación política.

Las bases conceptuales de la inequitatividad en la distribución de recursos, en parte residen en la articulación institucional clientelar de la sociedad con el Estado. Estructuralmente, la discrecionalidad que se produce a nivel de las instituciones se reproduce como inequitatividad a nivel social expresada en la pobreza. Esta falta de transparencia dificulta la concreción de acuerdos que supongan la renuncia de posicionamientos pero, fundamentalmente, de exclusividad en la apropiación del excedente, como pueden ser políticas públicas contra la pobreza.

tremadamente pobres, la característica central es la concurrencia de muchas agencias que compiten sin resultados. La coordinación de estos sectores puede corresponder a los niveles de determinación y concreción de políticas en los niveles centrales e intermedio. Sin embargo, en las juntas parroquiales rurales debe lograrse, con participación directa de la comunidad, la complementariedad de los servicios y las acciones de desarrollo sectorial. Mientras mayor capacidad de influencia consiga la comunidad, menor necesidad de intermediación tendrá para los servicios y las acciones.

**6.6.** Una de las características centrales del desarrollo local es el vigor de su institucionalidad. La sociedad civil local se complejiza y muchas instituciones se fortalecen. Es un imperativo para las juntas parroquiales acompañar a este proceso de fortalecimiento institucional y lograr niveles adecuados de coordinación. Igualmente, deben estimular el proceso de innovación institucional, que generalmente acompaña al éxito del desarrollo local. La comunidad se plantea nuevas formas de vida pública y de acumulación de su experiencia y confianza. Para lograr coordinación, fortalecimiento e innovación institucional, la Junta Parroquial está dotada de representatividad y legitimidad para operar en el mundo público local.

**6.7.** La capacitación -formal y no formal- no debe quedar reducida a los aparatos clásicos de educación. La comunidad, a través de las juntas parroquiales, puede capacitarse en los temas del desarrollo local que le permita tomar conciencia del proceso en el que está inmerso, reconocer las nuevas dimensiones del mundo público, especialmente, como consecuencia de la descentralización y promover la participación social, fundamentalmente en la renovación del liderazgo, con énfasis en su origen social y en el género. La identidad local resume en proceso de cambio local que se vive en el país y que debe expresarse en el diseño de juntas parroquiales. La visión positiva del sentido de pertenencia a un colectivo permitirá una mayor acumulación de capital social y su transferencia a las instituciones.

**7.** En el plano de las competencias de las juntas parroquiales rurales, caben algunas precisiones. La más importante puntualización es que las competencias imprecisas en su contenido y vagas en su ejecutores, paralizan el diseño de la unidad subnacional correspondiente<sup>52</sup>. En este sentido es recomendable evitar propuestas generales como planificar y ejecutar programas de desarrollo en todas las áreas, ya que son inaplicables. A continuación se esbozan algunas competencias que podrían ser asumidas por las juntas parroquiales.

**7.1.** La planificación del desarrollo local debería sugerir, en general, una localización de inversiones y asignación de recursos en las competencias que les han sido transferidas, con referencia a las áreas de autogestión, capacitación, desarrollo sostenible y gobernabilidad locales. El instrumento debe ser un “plan local” -instrumento sencillo y fácilmente abordable-, anual, cuyo contenido puede ser una propuesta razonada y viable de las principales demandas de la comunidad, enmarcada en las especificaciones técnicas elaboradas para el efecto y una presentación del sistema de rendición de cuentas del año próximo pasado.

Globalmente, los componentes de la planificación local son la movilización social (¿quién hace qué), la responsabilidad (¿quién es responsable de qué?), las necesidades de los grupos vulnerables, la determinación de prioridades, la ejecución y evaluación del aprovechamiento de recursos, la cooperación nacional e internacional y la asociación con el sector privado para el cumplimiento de las competencias asignadas.

52. ¿Quién hace qué? es la pregunta matriz de la asignación de competencias en la descentralización.

Debe evitarse cualquier forma de burocratismo y de complejidad en los instrumentos. Las juntas parroquiales deben ser consultadas acerca del plan estratégico del desarrollo provincial y municipal, el que deberá tener una concreción parroquial, pero es innecesario e inconveniente formular un plan estratégico para cada parroquia.

**7.2.** Las competencias transferidas, desde el nivel que corresponda, por ejemplo, pueden ser<sup>53</sup>:

- Recolección de basura.
- Cuidado de parques y jardines.
- Control de mercados de productos agropecuarios.
- Administración del equipamiento comunitario.
- Control de espectáculos locales.
- Cuidado y mantenimiento de la infraestructura de educación y salud.
- Construcción de escuelas y centros de salud.
- Construcción y mantenimiento de la vialidad de tercer orden.
- Construcción y mantenimiento de infraestructura de micro riego y asignación de servicios.
- Construcción y mejoramiento de vivienda.
- Construcción y conservación de infraestructura deportiva.
- Cuidado de la seguridad pública en colaboración con la Fuerza Pública.
- Prevención de conflictos en colaboración con los juzgados de paz.
- Organización de las acciones para contrarrestar las catástrofes naturales.

**7.3.** También es preciso concretar las definiciones generales de las juntas parroquiales en torno al desarrollo local, antes citadas, como competencias.

## **8. Relaciones con los concejos municipales.**

Las relaciones de las juntas parroquiales con otros niveles de gobierno deben enmarcarse en precisas coordenadas.<sup>54</sup> En los siguientes párrafos analizamos algunos temas relativos a la relación con los concejos municipales, solamente.

**8.1.** Las relaciones tradicionalmente previstas para las juntas parroquiales por la legislación municipal se reducen a velar por el cumplimiento de las ordenanzas, reglamentos, acuerdos y resoluciones municipales; procurar el bienestar de la colectividad e impulsar el desarrollo de la parroquia en coordinación con la Municipalidad; colaborar con el Concejo Municipal en la formulación de los programas de obras de interés de la parroquia; y, colaborar para la prestación eficiente de la presta-

53. Esto es congruente con la disposición constitucional por la que la descentralización será obligatoria a solicitud del respectivo organismo cuando cuente con capacidad operativa para asumirla. En el presente caso, se pretende que se establezca un paquete general de competencias que pueden ser asumidas por todas las juntas parroquiales rurales, siendo que otras competencias pueden ser solicitadas y asumidas progresivamente previa constatación de su capacidad.

54. Una falsa pretensión en el diseño de las juntas parroquiales es dotarlas de un grado de autonomía excesivo; o, en su defecto, concebirlas autocentradamente sin eslabonar referencias y competencias con los otros niveles de gobierno y con la comunidad. La "soberanía interna" de un Estado precisamente se ejerce a través de los gobiernos subnacionales. De este modo, es importante insistir en que los gobiernos subnacionales no son soberanos.

ción de servicios y obras públicas.<sup>55</sup> En suma, se trata de una función exclusivamente auxiliar de la Municipalidad, en la que no se recoge el sentido de nivel de gobierno autónomo y representativo, con roles específicos frente a la sociedad rural y a la sociedad nacional.

**8.2.** La autonomía de las juntas parroquiales no contradice una articulación funcional transparente con la Municipalidad en tanto es el componente rural de su gestión. En este sentido, debe cumplir con las responsabilidades y objetivos asignados por la planificación municipal; supervisar el funcionamiento de los establecimientos públicos; y, servir de intermediario y mediador entre el Concejo Municipal y la comunidad.

**8.3.** En tanto representante de la comunidad, las juntas parroquiales deben constituirse en fuentes de consulta obligatoria de los sistema de planificación municipal y provincial; proponer medidas que tiendan a cerrar la brecha urbano-rural dentro de las municipalidades; impulsar, junto con las municipalidades, programas de vivienda en que los concejos municipales se obliguen a la dotación de servicios mientras que las juntas parroquiales coordinan el aporte de la comunidad, especialmente, en la construcción y mejoramiento de viviendas; colaborar en la elaboración de la proforma del presupuesto municipal; y, participar obligatoriamente en la determinación de los límites internos de la Municipalidad.

## 9. Relaciones con las organizaciones sociales

Para plantear la relación entre juntas parroquiales y organizaciones sociales hemos preferido definir a las funciones de las organizaciones sociales, las cuales contemplan, en lo sustantivo, la forma de relacionarse con las juntas parroquiales.<sup>56</sup>

**9.1.** Las principales funciones de las organizaciones sociales hacen relación a una forma de representación de los intereses de la ciudadanía. Además de las funciones previstas en la ley de participación local en vigencia, es necesario precisar otras relativas a la concepción de participación y corresponsabilidad que anima a este documento.

**9.2.** Las organizaciones deben controlar la gestión de la Junta Parroquial, del Concejo Municipal y del Consejo Provincial, dentro de sus atribuciones y competencias tanto como deben demandar acciones específicas, especialmente, en las áreas de diseño y ejecución de obras de desarrollo, manejo de recursos naturales, organización urbana, infraestructura productiva y vialidad.

**9.3.** También deben representar el interés comunitario en caso de conflicto en aspectos de desarrollo frente a los organismos públicos, especialmente en la prestación de servicios.

**9.4.** Otra función es supervisar los sistemas de educación y salud locales, pudiendo responsabilizarse de su gestión bajo el cumplimiento de requisitos determinados de las normas técnicas de la descentralización.

**9.5.** Pueden informar a la comunidad de la gestión de los organismos locales, especialmente de los recursos económicos del presupuesto ejecutado por la municipalidad y la junta parroquial.

**9.6.** Deben establecer, previa consulta a la población, criterios de ingresos y egresos municipales y parroquiales, que deberán ser elevados a conocimiento de los organismos correspondientes previo a la elaboración del presupuesto.

55. Una tentación legislativa riesgosa es reproducir esta legislación municipal bajo la forma de ley de juntas parroquiales ya que desharía el avance constitucional y restaría la aceptación conseguida para su desempeño en el nuevo ordenamiento.

56. De este modo, también se cumple un objetivo adicional cual es insinuar contenidos de las normas de las organizaciones sociales, especialmente de las territoriales, en la descentralización y frente a cada nivel de gobierno.

- 9.7.** Las organizaciones sociales deben promover la corresponsabilidad de la población a través del aporte monetario y en especie, de gestión y evaluación, en las áreas de educación, salud, vivienda, infraestructura sanitaria y productiva.
- 9.8.** Además pueden propender la integración cotidiana de la población en los diversos órganos y niveles de gestión y representación locales.
- 9.9.** En su marco de atribuciones está incentivar la vigencia y eficiencia de las modalidades populares colectivas de cooperación productiva y de gestión comunitaria.
- 9.10.** Deben estimular la autogestión de la población en materia de seguridad ciudadana.
- 9.11.** Pueden vigilar la conservación de bienes públicos y comunitarios en el ámbito de competencia de la organización.
- 9.12.** También pueden estimular la creación, sobre la base de sus usos y costumbres, de un sistema de control y responsabilidad de las acciones de la institucionalidad pública.
- 9.13.** Las organizaciones deben orientar las acciones de desarrollo a la disminución de las inequidades de género, sociales y etáreas.
- 9.14.** Deben colaborar en el incremento de la conciencia tributaria de la ciudadanía y cooperar con la elevación de la capacidad de recaudación del Municipio.
- 9.15.** En el ámbito de la ley, deben representar jurídicamente a la comunidad.
- 10.** Algunos temas en debate son los siguientes:<sup>57</sup>
- 10.1.** Debe tomarse una importante precaución respecto de la clarificación de roles en el sistema estatal. Existe una importante línea demarcatoria entre el gobierno subnacional y las funciones judiciales del Estado. Las juntas parroquiales no deben atribuirse funciones de ejercicio de justicia en ningún nivel, no se puede crear funcionarios judiciales (v.g. jueces parroquiales) en la legislación sobre juntas parroquiales, no se debe invocar prácticas que son de exclusiva competencia de la judicatura. Sin embargo, dentro de los principios de descentralización incorporados a la legislación sobre juntas parroquiales se puede señalar la importancia de la consulta a la comunidad para la designación de jueces de paz dentro de un sistema de administración de justicia descentralizado.
- 10.2.** Debe definirse, con precisión, el alcance de las capacidades legislativas (normativas de alcance parroquial y de obligatorio cumplimiento) de las juntas parroquiales. La asignación expresa que hace la Constitución, no inhibe otras formas de dotación de normas que permitan el gobierno parroquial. A su vez, es evidente la facultad para el manejo controlado de recursos económicos, para lo cual debe disponer de capacidad de fijación de arbitrios. También debe preverse que las juntas parroquiales tengan capacidad de iniciativa legislativa en los concejos cantonales y concejos provinciales.
- 10.3.** El manejo del medio ambiente y de los recursos naturales de la parroquia es una función que desborda la capacidad de las juntas. La dimensión de los recursos en juego no puede hacer perder la valoración de las reales capacidades de la Junta Parroquial. Sin embargo, pueden tener un importante rol dentro de un sistema de procesamiento de conflictos originados en torno a la explota-

57. Este capítulo y especialmente estas precauciones tienen referencia al proyecto de Ley sobre Juntas Parroquiales, presentado al Parlamento Nacional por la diputada Nina Pacari, que reúne el conjunto de temas más amplio elaborado sobre el tema. También se han presentado otros tres proyectos de ley sobre juntas parroquiales rurales patrocinados por los diputados Susana González de Vega, Juan Cantos y Germán Astudillo.

ción de recursos naturales. Además, las normas sobre el tema en el capítulo de derechos colectivos de los pueblos indígenas, establecen alcances y garantías suficientes para ese segmento de la población.

**10.4.** La organización electoral es extremadamente susceptible. Teniendo las juntas parroquiales origen electoral, sus funciones deben reducirse a garantizar las condiciones que le sean requeridas por los organismos correspondientes para garantizar la pureza del sufragio.

**10.5.** La Constitución y normas del sector público son explícitas respecto a los recursos económicos de los gobiernos seccionales, por lo cual es innecesario reiterar o dirigir esas disposiciones. Cabe señalar, sin embargo, que es preciso un adecuado sistema de control del uso de fondos públicos.<sup>58</sup>

**10.6.** Cualquier referencia a la asociación de parroquias debe enmarcarse en los objetivos constitucionales de perseguir objetivos de desarrollo, sin tocar el tema de formar nuevos gobiernos parroquiales (modalidades de fusión), tema que trasciende al de las juntas parroquiales. Cabe, sin embargo, precisar que una forma de asociación para interpelar decisiones municipales sobre temas de desarrollo debe ser permitida.

**10.7.** Es preciso insistir acerca de la confusión de roles entre las organizaciones sociales y las juntas parroquiales, presente en los documentos gubernamentales, los que reducen las competencias de las parroquias a la participación. La reiteración consistiría en que las juntas parroquiales no pueden dotarse de capacidad para administrar los aportes de la comunidad ya que debe ser una facultad privativa de las organizaciones sociales, salvo bajo expresa renuncia de esa capacidad.

**10.8.** Diferenciar el carácter de nivel de gobierno cercano a la comunidad, definido básicamente por la participación y la concreta corresponsabilidad de gestión, respecto de la reivindicación económica por recursos frente al Gobierno Central.

**11.** Acerca del control social y la rendición de cuentas en los organismos seccionales, la Constitución vigente establece los sistemas y remite a la ley para su diseño. En los siguientes párrafos procuraremos definir algunos mecanismos, sin que se agote la temática.

**11.1.** La responsabilidad puede concretarse en los casos en que se determinan, con precisión, las funciones de los niveles y los roles de sus autoridades para ejecutar las decisiones adoptadas dentro de ese marco normativo. La legislación de juntas parroquiales deberá precisar las atribuciones del Presidente de la Junta Parroquial -figura invocada por la Constitución como personero principal- y, como hemos señalado, la Junta tendrá atribuciones y competencias, por las que será responsable ante la comunidad, los otros niveles de gobierno y frente las instancias de control interno que se determinen.

La Constitución no establece un sistema de revocatoria del mandato para los miembros de la Junta Parroquial, limitándose exclusivamente a los alcaldes, prefectos y diputados.<sup>59</sup> Consiguientemente, la legislación de juntas parroquiales no puede establecer un procedimiento de revocatoria del mandato del Presidente de la Junta Parroquial ni de sus miembros. Estando sujetos a las disposiciones relativas a los funcionarios públicos, debe establecerse, con claridad y dureza, un procedimiento de

58. En este nivel se reitera la precaución respecto del traslado del sistema de control hacia las elites locales, las que provistas de mejores accesos a los fondos públicos pueden aumentar los niveles de corrupción y de impunidad. El poder que se trasmite a través de la descentralización debe estar asociado a mayores facultades de participación, especialmente, de control social de la gestión pública.

59. A través del procedimiento trata de evitar la inestabilidad institucional.

destitución, en el que podría incluirse una forma de consulta popular, por ejemplo, para iniciar un proceso.

**11.2.** El control y evaluación del desempeño de la Junta Parroquial debe estar a cargo de otro nivel de gobierno. No se ha establecido cuál será la instancia a la que se le faculte la dirimencia del conflicto de competencias.<sup>60</sup> La transferencia de competencias a los niveles subnacionales puede estar amparada en un procedimiento de “convenios de gestión”, en los que se prevé una evaluación del desempeño a partir de indicadores precisos. Estos convenios pueden contener los términos que regirán en la unidad subnacional receptora, para el ejercicio de la competencia o la dotación del servicio traspasado, así como las condiciones para que sean plenamente realizados. De este modo, se mantiene la naturaleza contractual y “voluntaria” asumida por la Constitución<sup>61</sup> y se establece un principio de responsabilidad, que ha estado ausente en la práctica de la descentralización ecuatoriana. La irresponsabilidad ha estado amparada tanto en el carácter autónomo de los organismos seccionales -que no han estado sujetos a una evaluación de la calidad de servicios y del ejercicio efectivo de competencias- como en la naturaleza contractual de la descentralización -que ha impedido que los organismos subnacionales asuman competencias con recursos-.

**11.3.** Para cooperar en el control interno de la Junta Parroquial, se puede establecer una “Asamblea Parroquial”, la que tendrá como funciones ejercer un control de la sujeción del organismo parroquial y de su presidente, en especial, a la ley, derivando los procesos que deban seguirse hacia las instancias pertinentes.

La Asamblea Parroquial tendría capacidad para sugerir modificaciones a las decisiones adoptadas por la Junta Parroquial, en especial, en relación con contribuciones extraordinarias que considere inapropiadas o injustificadas. Asimismo, podría realizar observaciones a la planificación anual de la parroquia, las que deberán ser tratadas por la Junta Parroquial. También podrá sugerir la realización de consultas populares, mediante los procedimientos establecidos por la ley para el efecto.

La Asamblea Parroquial actuaría como vehículo de información a los integrantes de la parroquia, así como canalizador de demandas, especialmente, las relativas a la evaluación de la calidad del gasto. En todo caso, sus funciones deberán permanecer claramente diferenciadas de las atribuciones de los organismos parroquiales establecidos por la ley, para garantizar el pleno ejercicio de la responsabilidad.

Asimismo tendría por función elegir, mediante votación universal y secreta de entre los ciudadanos residentes, a los miembros del Comité de Vigilancia, con el que conformará el sistema de control social para la rendición de cuentas.

La Asamblea Parroquial deberá integrarse por todos los ciudadanos de la parroquia, comenzando el ejercicio del derecho a participar en sus decisiones a los 14 años, edad en que también se reconocen los derechos laborales. Debería, la Asamblea Parroquial, preocuparse especialmente de la participación, en sus actos, de la mayoría de ciudadanos electores y de los residentes en la parroquia.

**11.4.** La ciudadanía, congregada en la Asamblea Parroquial, debería elegir a un Comité de Vigilancia, cuya función básica es la de una “veeduría ciudadana”. Sus funciones alcanzan al con-

60. La Constitución establece que habrá un procedimiento para dirimir conflictos de competencias entre organismos del régimen seccional autónomo pero no señala cual será el nivel de gobierno o el organismo que lo haga.

61. Según nuestra interpretación, términos contractuales que rigen luego del traslado de un “paquete mínimo” de competencias a todos los niveles subnacionales.

trol de la utilización de todos los recursos parroquiales, municipales y provinciales dentro de su ámbito. Sus funciones específicas serían:

1. La vigilancia presupuestaria.
  2. La ejecución de las transferencias del Gobierno Central a los gobiernos parroquial, municipal y provincial dentro de las formas aceptadas y normadas.
  3. La intervención en los diversos niveles municipales y provinciales, que traten temas de su competencia y, en particular, participación en las sesiones abiertas de los gobiernos subnacionales, que en tres sesiones extraordinarias cuatrimestrales tratarían sobre criterios de rendición de cuentas referidos específicamente a:
    - El control de inversión en aquellos sectores en se efectúe la transferencia de responsabilidad y/o propiedad hacia los gobiernos subnacionales y en el manejo de nuevos recursos;
    - El seguimiento del presupuesto; y,
    - La planificación estratégica y la determinación de prioridades de desarrollo.
  4. Las restantes formas de rendición de cuentas a los gobiernos subnacionales demandadas por la población.
- 12.** Las parroquias son un nivel de gobierno, parte del régimen seccional autónomo, con derecho a participar de las rentas del Estado, en tanto jurisdicciones establecidas, con autoridades propias elegidas por votación popular y que tienen canales particulares de gasto.

**12.1.** Ahora bien, por un lado, las parroquias comparten los recursos de los organismos seccionales autónomos, lo que se constituye en un problema complejo de asignación ya que no se trata de nuevos recursos. Por otro lado, las parroquias tienen facultad para dotarse de nuevos recursos dentro de las limitaciones constitucionales actuales.

En todo caso, en las dos formas, deben contemplarse con absoluta claridad los recursos que son exclusivos de la parroquia y los recursos que son compartidos. A su vez, las fuentes compartidas y las exclusivas deben garantizar un gasto correspondiente con las funciones y competencias que se han asignado a las parroquias; mientras tanto, las parroquias son fuente de información puntual y precisa sobre necesidades que requieren de reasignación del gasto y de las capacidades institucionales para asumir nuevas responsabilidades o ejercer las actuales.

Las parroquias pueden canalizar recursos del Gobierno Central, por ejemplo subsidios focalizados a la pobreza, de fuentes específicas del Presupuesto Nacional, sin confundirlos con los asignados por efectos de la descentralización. Pero también las parroquias, como los municipios, pueden recibir asignaciones con criterios territoriales destinadas a paliar la pobreza, lo que sí constituyen recursos imputables a la descentralización.<sup>62</sup>

También, en los temas de necesario abordaje por las parroquias, se encuentra la garantía de tratamiento específico en tanto régimen especial de las circunscripciones indígenas o el cumplimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas en tanto nivel de gobierno. A esto se suman los subsidios que se acuerden hacia la población indígena y que puedan ser canalizados por las parroquias y los municipios.

62. Referencia a sugerencias de Rojas (2000) en el citado Informe sobre Ecuador.

En todo caso, los subsidios que puedan ser canalizados por las parroquias también deberán ser evaluados mediante convenios de desempeño. Las “certificaciones” acerca de la corrección y la calidad del gasto permiten la eficiencia de las partes.

Los criterios generales acerca del manejo de los recursos de la parroquia deben ser la asignación de prioridades en un marco preciso de responsabilidades.

**12.2.** Las competencias asumidas por las juntas parroquiales deberán ser transferidas con su respectivo financiamiento desde el nivel que actualmente las ejerce. En este sentido, no se altera la distribución actual de los fondos de los organismos seccionales y, a su vez, se facilita que las juntas parroquiales participen de la distribución de los fondos asignados y aún no entregados dentro de la ley del 15%. En todo caso, como principio general no debe reproducirse la asignación por porcentajes sin asignación de competencias.

**ANEXO**

## **1. La Constitución**

### **1.1. Antecedentes.**

La Constitución de 1979, vigente hasta 1998, trató el tema de la descentralización, estipuló en su primer artículo que el Estado ecuatoriano es descentralizado. La Constitución que la sucedió, aprobada por la Asamblea Constituyente, amplía y modifica la referencia, señalando que la administración gubernamental es descentralizada y dedica el Título XI a los temas de descentralización y desconcentración. Mientras en la anterior Constitución, que rigió la transición a la democracia, se definió a la descentralización como una finalidad, en la Constitución vigente la descentralización es conceptuada como un medio. Las referencias que se realizan a lo largo del texto pueden ser agrupadas del siguiente modo:

### **1.2. Declaraciones**

Adicionalmente, la Constitución establece, en el área de nuestro interés, que el Ecuador es un Estado unitario pluricultural y multiétnico, de manera que la descentralización contribuye a reforzar la unidad en la diversidad.

### **1.3. Derechos**

#### **1.3.1. Derechos sociales**

La Constitución establece derechos que les corresponden, en forma exclusiva, a los pueblos indígenas y afroecuatorianos, consistentes en la capacidad de mantener, desarrollar y fortalecer sus identidades culturales y sus tradiciones, lo cual incluye su capacidad para mantener y administrar el patrimonio cultural e histórico propio. Los pueblos indígenas y afroecuatorianos tienen derecho a un sistema de educación de calidad, intercultural y bilingüe, que mantenga la lengua autóctona.

La propiedad sobre las tierras comunitarias de los pueblos indígenas y afroecuatorianos será imprescriptible. Estas tierras son inalienables, inembargables e indivisibles, manteniéndose la potestad del Estado para declararlas de utilidad pública, sobre la base del bien más general. La posesión ancestral de las tierras comunitarias se garantiza, y su adjudicación será obtenida en forma gratuita. De la misma manera, en el caso de la existencia de recursos naturales renovables en estas tierras, se establece el derecho de participación en su uso, usufructo, administración y conservación. Para el caso de que existan planes de prospección y explotación de recursos naturales no renovables en estas tierras, que pudiesen afectar la cultura y el medio ambiente, los pueblos indíge-

---

63. Este anexo transcribe, con exclusión de las recomendaciones, el capítulo 3 de la primera versión del informe sobre “Descentralización para fortalecer a la democracia y el desarrollo en el Ecuador”, Quito, 2000. Esta redacción no fue incluida en el informe final. Fue elaborada en conjunto con el Dr. Juan Ortiz.

nas y afroecuatorianos deberán ser consultados; se respetarán las formas tradicionales de manejo del medio ambiente y del ejercicio de la medicina, lo cual se traduce en el respeto y garantía de la propiedad intelectual colectiva. Asimismo, se garantiza el uso de emblemas y símbolos identificatorios, y la prohibición de ser desalojados, en cuanto pueblos, de sus territorios. Los pueblos indígenas y afroecuatorianos tienen derecho a participar, mediante representación, en los organismos oficiales que la ley determine.

El Estado proveerá de financiamiento oportuno y suficiente para el desarrollo y para el mejoramiento de sus condiciones de vida, pudiendo estos pueblos fijar las prioridades que a su juicio deban observarse.

En lo que respecta al medio ambiente, se consultará a la comunidad en los casos de decisiones estatales que la afecten, en tanto que cualquier persona o grupo podrán intentar acciones de protección.

En íntima relación con pero fuera del capítulo de derechos reseñado y dentro del relativo al Régimen Administrativo y Seccional, se crean circunscripciones territoriales para los pueblos indígenas y afroecuatorianos. Por su ubicación, esta creación corresponde a la organización territorial del Estado y, cuando refiere a los órganos de administración de las circunscripciones, la ubica en el tema de los “regímenes especiales”.

En general, estas disposiciones son nuevas. Comparativamente con otros países de alta composición poblacional indígena, estas normas constitucionales son sumamente avanzadas. Debe además subrayarse su carácter de derecho colectivo.

### **1.3.2. Derechos políticos**

Se establece la Consulta Popular Seccional -provincial, cantonal, parroquial y circunscripción- y la Revocatoria del Mandato de Diputados, Alcaldes y Prefectos.

Se concede iniciativa popular para la propuesta de proyectos de ley, para la reforma constitucional y para la demanda de inconstitucionalidad.

El nivel local de la Consulta Popular y los procedimientos son nuevos. También lo es la revocatoria, demandada desde la destitución del ex presidente Bucaram.

El principal debate actual en la interpretación constitucional es si se requiere una ley o reformas a las existentes para la realización de las consultas provinciales que se demandan desde esas circunscripciones; o, en su defecto, rige la disposición constitucional acerca de su aplicación sin necesidad de reglamento.

La iniciativa legislativa, existente en el orden jurídico ecuatoriano desde la redemocratización, ha sido desarrollada, con un nivel casi reglamentario, para incentivar su utilización evitando la expedición de una ley.

## **1.4. Organización del Estado**

**1.4.1. Régimen económico del Estado: economía social de mercado.** El Estado deberá formular, en forma descentralizada y participativa, planes y programas para la inversión pública, obligatorios, y para la privada, referenciales, con la concurrencia de los sectores público y privado. Las empresas económicas podrán ser públicas, privadas, mixtas y comunitarias o de

autogestión. El Estado será proveedor de los servicios públicos, directamente o mediante delegación, por concesión, asociación, capitalización, traspaso de propiedad accionaria o cualquier otra forma contractual legal.

Las normas constitucionales vigentes superan, por la vía de las modalidades de ejercicio de las funciones públicas, el controvertido tema de los sectores de la economía. Estos sectores -público, privado, mixto y comunitario- se mantienen en un marco flexible de gestión y contratación.

**1.4.2. Organismos de control.** Contraloría General del Estado, la Procuraduría General del Estado, el Ministerio Público, la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, y las Superintendencias. Tienen autonomía y deben ejercer sus competencias sobre los organismos descentralizados.

La principal innovación es la formalización constitucional de la Comisión contra la Corrupción.

**1.4.3. Sistemas nacionales de servicios.** Se establece sistemas nacionales descentralizados para la salud, la educación, la atención de niños y adolescentes.

La creación de sistemas nacionales descentralizados consagra una relación entre sociedad civil y Estado, subraya el carácter nacional y estatal de emisión de la respectiva política pública y fortalece la capacidad local de influencia en la ejecución del servicio y de demanda para la adopción de políticas.

**1.4.3.1.** La Seguridad Social le corresponde al Estado, y en ella participarán los sectores público y privado. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS, es una entidad autónoma, que deberá actuar con criterios de descentralización.

Estas disposiciones flexibilizan el monopolio estatal en el área, abriendo la posibilidad de una prestación mixta de servicios. La exigencia de descentralización tiene especial significación por la situación financiera del sector.

**1.4.3.2.** La administración de justicia se financiará, además de los aportes estatales, con el cobro de tasas judiciales en los procesos o actos judiciales, a excepción de casos penales, laborales y de menores. Estas tasas las fija el Consejo Nacional de la Judicatura, que las recauda y administra en forma descentralizada.

Existe una discrepancia acerca de los alcances de la descentralización en el área de justicia. Por un lado, se asume que la descentralización de la justicia ya se ha verificado en tanto los procesos, en última instancia, se tramitan hasta el nivel de las Cortes Superiores (de jurisdicción provincial) y la Corte Suprema es Tribunal de Casación. Por otro lado, se asume que la descentralización de la justicia aún es germinal ya que la Corte Suprema mantiene hegemonía sobre el sistema judicial y el recurso de casación se utiliza como recurso de tercera instancia. El único avance sería el Consejo de la Judicatura.

**1.4.3.2.1.** Se crean Jueces de Paz y se reconoce el arbitraje, la mediación y otros medios alternativos para la resolución de conflictos.

La Constitución también dispone que hasta cuando se regule la institución de los Jueces de Paz y se los designe, se prorrogan las funciones de los Tenientes Políticos.

**1.4.3.2.2.** Se reconoce la capacidad de las autoridades indígenas para impartir justicia, según sus costumbres, dentro del marco de la Constitución.

**1.5. Régimen administrativo territorial.** Para la administración del Estado y la representación política, el territorio ecuatoriano se divide en provincias, cantones y parroquias. Existirán, además, circunscripciones territoriales para los pueblos indígenas y afroecuatorianos. El régimen seccional se subdivide en dependiente y autónomo.

El régimen seccional dependiente lo encabeza el Gobernador designado por el Presidente de la República y con funciones de coordinación y control de las políticas nacionales. El régimen seccional autónomo lo forman los consejos provinciales, los municipios, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas.

Los principales cambios son:

- Las funciones en el ámbito del desarrollo que se atribuyen al Gobernador y que no lo limitan exclusivamente al control político.
- Introducción de las circunscripciones territoriales.
- Conformación mixta de los consejos provinciales, incluyendo la mitad más uno de consejeros designados en elección popular y los restantes consejeros designados por los concejos municipales.

El principal conflicto de interpretación es la existencia de las juntas parroquiales a nivel solamente rural o urbano y rural.

La Constitución mantiene normas o transformaciones previas. Las más importantes son:

- La elección de alcaldes en todos los cantones.
- La existencia de gobernadores y su designación por el Presidente de la República.
- Las funciones de control político y administrativo del gobernador.
- La existencia de los consejos provinciales.

**1.5.1.** El Consejo Provincial representa a la provincia. Su integración se hace en parte por voto popular y en parte por designación hecha por los concejos municipales de la provincia. Sólo puede ejecutar obras en las áreas rurales.

Los principales cambios son:

- Elecciones para la Junta Parroquial.
- Eliminar la concurrencia en la ejecución de obras en el sector rural entre consejos provinciales y concejos municipales.
- Diversificar la representación del Consejo Provincial, antes compuesta sólo por representantes populares.

**1.5.2.** Los concejos municipales y las juntas parroquiales se integrarán por voto popular. A los municipios, además de sus competencias clásicas, les compete la planificación, organización y regulación del transporte y tránsito terrestre.

El principal cambio es la entrega de la planificación, organización y regulación del tránsito y transporte terrestre a las municipalidades.

**1.5.2.1.** Las competencias de los gobiernos seccionales autónomos las fijará la ley, para evitar la superposición de funciones.

**1.5.3.** Habrá regímenes especiales de administración territorial, distritos metropolitanos y organizaciones especiales, regulados por la ley. Se establece “régimen especial” para Galápagos.

**1.5.4.** La ley fijará los organismos y sus atribuciones para la administración de las circunscripciones territoriales.

## **1.6. Normas generales de descentralización**

**1.6.1.** La Constitución establece que las competencias del Gobierno Central pueden descentralizarse, con excepción de 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 del endeudamiento externo, y las que se excluyan por mandato constitucional o por convenios internacionales.

Esta definición negativa de lo que no puede descentralizarse abre infinitas posibilidades jurídicas y expectativas políticas. Sin embargo, no se ha establecido una relación entre las áreas descentralizables y sus modalidades de funcionamiento.

**1.6.2.** La transferencia de competencias implica la transferencia de recursos. La descentralización será obligatoria cuando se la solicite y el organismo solicitante disponga de capacidad operativa.

Se recoge el principio general -inobservado por los organismos seccionales- de transferencia de responsabilidades y recursos. También se incorpora el criterio de transferencia por contrato, que no ha podido ejecutarse.

**1.6.3.** Los organismos seccionales autónomos podrán asociarse. Generarán rentas propias, aparte de las rentas estatales que les correspondan. El 15% del presupuesto les está asignado a los organismos del Régimen Seccional según número de habitantes, necesidades básicas insatisfechas, capacidad contributiva, niveles de vida y eficiencia administrativa.

La asociación de organismos de gobierno local ha sido una experiencia provechosa en el Ecuador.

La consagración constitucional de las transferencias a los organismos seccionales del 15% del presupuesto, posibilita una “catástrofe fiscal” si no se apoya en una transferencia de responsabilidades. Sin embargo, el más importante cambio es la inclusión de las parroquias y circunscripciones territoriales en el derecho a percibir el beneficio.

Los criterios de distribución del 15% rebasan a los existentes en la Ley de Descentralización que se reducen a necesidades básicas insatisfechas, población y territorio.

**1.6.4.** La descentralización se encamina al fortalecimiento de la participación y al desarrollo. Se establece la transferencia progresiva de funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas. La desconcentración consiste en la delegación de funciones del Gobierno Central a funcionarios del régimen seccional dependiente.

**1.7.** El Sistema Nacional de Planificación deberá fijarse objetivos de desarrollo, a alcanzarse en forma descentralizada, considerando la diversidad. Participarán los gobiernos seccionales autónomos y las organizaciones sociales que determine la ley. Se posibilita la creación de equipos planificadores en los gobiernos seccionales autónomos.

El cambio principal, además de la eliminación del Consejo Nacional de Desarrollo, es la inclusión de los organismos seccionales como coplanificadores.

- 1.7.1. Podrán haber tratamientos especiales para la inversión, pública o privada, que se realice en las zonas menos desarrolladas.
- 1.7.2. La proforma presupuestaria, elaborada por el Ejecutivo, debe considerar la planificación para el desarrollo. Se excluyen los presupuestos del régimen seccional y de las empresas públicas.
- 1.7.3. El régimen tributario se basa en los principios de igualdad, generalidad y proporcionalidad. Procurará una mejor y más justa distribución de rentas y riqueza para todos.
- 1.7.4. No se podrá privar de presupuesto a ningún organismo público. Quedan absolutamente prohibidas las asignaciones discrecionales, salvo casos de catástrofe.
- 1.7.5. El Estado dará especial estímulo a la empresa comunitaria.
- 1.7.6. Plan anual. El Gobierno deberá elaborar un plan anual de descentralización y desconcentración, respecto de cuya ejecución se deberá informar al Congreso.

No existe ninguna iniciativa en curso para el cumplimiento de esta disposición.

1.8. Antes de la posesión de las autoridades que se elijan en el año 2000, el Congreso deberá dictar las leyes necesarias para regular la actividad de organismos regionales y provinciales, que no sean consejos provinciales y municipios.

Pese a que restan tres meses para la convocatoria a elecciones, el Congreso Nacional no ha tratado el proyecto de ley presentado por el Tribunal Supremo Electoral.

1.9. Si se creasen municipios posteriormente a la expedición de leyes que doten de rentas a estos organismos, tendrán derecho a las asignaciones en ellas establecidas.

## 2. *El sistema jurídico de la descentralización*

La descentralización ha quedado establecida en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, antes que como un fin en sí misma, como un medio para la consecución del desarrollo armónico, la participación ciudadana y de los organismos territoriales locales, y la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza.

La descentralización, de acuerdo con las normas constitucionales, es un proceso progresivo, mediante el cual se transferirá funciones, atribuciones y competencias, así como responsabilidades y recursos estatales hacia las entidades seccionales autónomas y a entidades de carácter regional. De conformidad con la Constitución, el proceso se torna obligatorio cuando expresamente se lo solicite, sobre la base de la capacidad del ente solicitante para asumir las tareas que pide le sean asignadas.

La Constitución determina lo que no es descentralizable. Así, todas las capacidades, funciones, competencias, responsabilidades y demás, del Estado, pueden descentralizarse, con las excepciones que taxativamente consigna la Constitución, esto es, 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 del endeudamiento externo y lo que la Constitución y los convenios internacionales expresamente excluyan (artículo 226).

Los propósitos de descentralización establecidos por la Constitución deben necesariamente reflejarse en el ordenamiento jurídico subordinado, en virtud del principio de supremacía constitucional. De esta manera, las normas jurídicas de la descentralización pueden agruparse en dos grandes ramas, de las cuales una corresponde a las normas o leyes específicas que se ocupan de la descentralización, y otra a los cuerpos normativos que regulan todas las áreas en las cuales deben aplicarse los principios descentralizadores que establece la Constitución.

A continuación se presenta el árbol jurídico de la descentralización<sup>64</sup>.

En la Constitución se establece que el 15% de los ingresos corrientes totales del presupuesto del Gobierno Central se destinan a los organismos del régimen seccional autónomo. Esta disposición se encontraba ya en la Constitución anterior, lo cual condujo a emitir la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales y Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social. Previamente se había dictado la Ley de Modernización del Estado.

**2.1. LEY DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO (diciembre 1993).** Tiene por objeto establecer los principios y normas generales para regular, entre otros, la descentralización, la desconcentración y la simplificación; la privatización de la prestación de servicios públicos y de las actividades económicas. Para la modernización del Estado, se aplicarán los principios de eficiencia, agilidad, transparencia, coparticipación en la gestión pública y solidaridad social.

El órgano administrativo de aplicación de la ley, es el Consejo Nacional de Modernización, CONAM, adscrito a la Presidencia de la República, que coordinará, supervisará y controlará la ejecución de las políticas de descentralización.

Se establece que el Estado, sin perjuicio de los derechos soberanos que mantiene sobre la explotación económica de los recursos naturales y sobre la prestación de servicios (como se señala en el artículo 46 de la Constitución entonces vigente, que en la actualidad corresponden a los artículos 247 y 249), podrá delegar a la iniciativa privada el ejercicio de tales actividades. Las modalidades que se establecen para la privatización, desmonopolización y delegación son: aporte total o parcial al capital de sociedades por acciones; arrendamiento mercantil; concesión, licencia o permiso; venta; y, transformación, fusión, escisión y liquidación de empresas estatales o mixtas.

**2.1.1.** Esta ley no aporta en lo sustancial a los procesos de descentralización. Su énfasis se centra en la privatización. No se refiere, por ejemplo, a la definición clara de competencias ni desarrolla mecanismos prácticos de descentralización o desconcentración. Se reduce a lo declarativo en el sentido de instituir un ente, el CONAM, que deberá encargarse de coordinar y controlar lo referente a la descentralización.

**2.1.2.** La delegación de determinadas actividades a la iniciativa privada, por concesión y en condiciones excepcionales, contemplada en esta ley, ha sido superada en concepción y amplitud por las normas constitucionales actuales, que establecen la coexistencia y concurrencia de los sectores público y privado en la gestión económica. En general, no existe oposición entre sus normas y la Constitución actual, pero el desarrollo constitucional del tema descentralización rebasa ampliamente el dispositivo legal de esta ley. Su normativa, por ejemplo, deberá adecuarse a las formas contractuales que la Carta Magna reconoce para efectos de la prestación de servicios públicos con la concurrencia de la iniciativa privada, sin reducirlas a la concesión excepcional, sino aña-

64. Debido al orden de exposición se prefirió incluir las recomendaciones como comentarios a cada una de las leyes reseñadas.

diendo la asociación, la capitalización, el traspaso de capital accionario y, en general, toda forma contractual legal. En suma, la visión de modernización del país que propone es de muy corto alcance.

**2.2. LEY ESPECIAL DE DISTRIBUCIÓN DEL 15% DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL PARA LOS GOBIERNOS SECCIONALES** (marzo 1997). Considera que con el fin de propender a la descentralización debe regular la distribución, manejo, transferencia y control de dicho 15% para consejos provinciales y municipios. Crea el Fondo de Descentralización, el cual se distribuye en un 70% para los municipios y el 30% para los consejos provinciales, y que debe obligatoriamente ser incluido en el Presupuesto. Los criterios de distribución de estos fondos son la población, las necesidades básicas insatisfechas, y el territorio, en lo que tiene que ver con los consejos provinciales; en lo que respecta a los municipios, se establece una alícuota general, y se siguen los criterios de necesidades básicas insatisfechas y población. Los recursos que se transfieran para los planes de inversión serán manejados con absoluta autonomía por los organismos seccionales autónomos, dejando a salvo la capacidad estatal de control, de conformidad con la ley.

**2.2.1.** La Constitución vigente, en la pertinente disposición, esto es, en el artículo 231, añade otros criterios de distribución, como la capacidad contributiva, los logros en los mejoramientos de los niveles de vida y la eficiencia administrativa, lo que implica nuevos acuerdos entre los beneficiarios y el Gobierno Central para determinar la modalidad de cálculo. La ley dice que las asignaciones se harán en favor de consejos provinciales y municipios, en tanto que la Constitución actual señala que los gobiernos seccionales autónomos participarán de las rentas del Estado, y que dichos gobiernos serán ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos administradores de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas. A las juntas parroquiales y a las circunscripciones les corresponderían participación en esas rentas.

**2.2.2.** La ley establece transferencias de recursos pero no otorga importancia a la correspondiente transferencia de responsabilidades hacia los organismos seccionales. Tampoco adopta las previsiones necesarias para solucionar las superposiciones de funciones entre los niveles subnacionales. Finalmente, la transferencia sin estímulo a la modernización institucional malgasta y devalúa un valioso instrumento de política de descentralización. La transferencia obligatoria así concebida carece de sustento técnico pues puede desarticular la caja fiscal generando una tendencia al crónico déficit fiscal.

**2.3. LEY ESPECIAL DE DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO Y DE PARTICIPACIÓN SOCIAL** (octubre 1997). Su objetivo es impulsar la descentralización administrativa y financiera, apoyando la participación social en la gestión pública. Define a la descentralización como “la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente materiales, financieros y tecnológicos de origen nacional o 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”. En tanto que la participación social se define como un sistema que permite el involucramiento activo de todos los sectores en la vida jurídica, política, cultural y económico social del país, a fin de mejorar las condiciones de vida y de proceder a un reparto equitativo de bienes y servicios públicos.

Se establecen como principios de la descentralización: la autonomía, la progresividad, la eficiencia, agilidad, coparticipación en la gestión pública y la solidaridad social.

La ley establece que se transferirán definitivamente a los municipios atribuciones, funciones, responsabilidades y recursos, para aquello que se refiera a salud, infraestructura educativa, preservación y conservación de bienes culturales y naturales, infraestructura deportiva, puertos y muelles fluviales no fronterizos, planificación, regulación, supervisión sobre el servicio de transporte público, en coordinación con los consejos provinciales de Tránsito, programas de vivienda de interés social, defensa y conservación del medio ambiente, caminos vecinales y turismo.

A los consejos provinciales se les transferirá, asimismo en forma definitiva, lo relacionado con vialidad provincial, coordinación entre municipios y mancomunidades, desarrollo de proyectos hidroeléctricos, desarrollo rural integral, canales de riego y construcción de locales escolares, excepto en la capital provincial. De otra parte, la ley establece la forma de inversión de los recursos provenientes del 15% referido.

Además contempla que para la transferencia y delegación de funciones y responsabilidades, se procederá a la suscripción de convenios.

**2.3.1.** Concebir la descentralización como un proceso basado en la voluntad de los actores constituye un escollo fundamental. En efecto, esto puede conducir a transformar el proceso en un acto que se puede revertir. Se contempla, por ejemplo, que en el caso de haberse suscrito convenio en conformidad con el artículo 13, es decir, para la delegación de funciones, podrá darse por terminado en forma unilateral, por parte de consejos provinciales, concejos municipales y personas jurídicas creadas por ley para la prestación de servicios públicos descentralizados, en el caso de no hacerse efectiva la entrega de los recursos previstos por la delegación. Es muy importante definir la naturaleza de la descentralización, y aclarar las disposiciones constitucionales y legales que se refieren a ella, por lo siguiente:

- Según la Constitución, la descentralización es una obligación del Estado y del Gobierno Central.
- Sin embargo, la misma Constitución condiciona su obligatoriedad.
- La Ley Especial de Descentralización establece que el Gobierno Central transferirá definitivamente funciones, atribuciones, competencias y recursos a favor de los municipios y consejos provinciales. Su artículo 12, sin embargo, establece que para la transferencia se suscribirán convenios.

Según esta ley se crean, además, los Comités Permanentes de Desarrollo Provincial, excepto en Galápagos, integrados por representantes del régimen seccional autónomo y dependiente, y los sectores campesino, productivo y académico. Sus atribuciones son de coordinación entre los gobiernos seccionales, los organismos estatales y las personas jurídicas creadas por ley para la prestación de servicios públicos descentralizados; de orientación del desarrollo provincial y coordinación, a nivel de la Función Ejecutiva, de actividades de desarrollo provincial.

Se establece la desconcentración de funciones, a fin de que los organismos desconcentrados puedan llevar a cabo procesos de contratación pública y, en general, todo tipo de contratos, realizar pagos y nombrar funcionarios. Específicamente, se establece el ejercicio de funciones en forma

desconcentrada de la Contraloría y la Procuraduría General del Estado. Los organismos regionales de desarrollo serán fortalecidos por medio de la delegación de funciones.

En lo que respecta a la participación social, se establecen, como entidades sociales territoriales, los comités barriales, las federaciones barriales y las juntas parroquiales. Sobre estas últimas, se estipula la existencia de una en cada parroquia rural o urbana. Se reconoce la participación de los pueblos indígenas y negros, así como la Consulta Popular local y la contratación comunitaria.

**2.3.2.** El carácter contractual de la adopción de competencias en el proceso de descentralización plantea una serie de interrogantes: ¿Si la adopción de responsabilidades se establece mediante convenio, es posible darlo por terminado y volver las cosas al estado anterior? ¿Si se solicitan competencias previa muestra de las capacidades para asumirlas, por qué se debe suscribir convenios? ¿Bajo qué condiciones se puede dar por terminado un convenio? ¿Deben necesariamente definir un plazo de ejecución? ¿Es coherente que se trate de un proceso obligatorio para el Gobierno Central y voluntario para los organismos seccionales? ¿Existe la posibilidad de un sistema contractual mixto, voluntario y obligatorio?

Esta definición repleta de ambigüedades debería sustituirse por una forma obligatoria para todas las partes dentro de un determinado rango de competencias. En el sistema jurídico ecuatoriano tanto como en el sistema político se deben clarificar los roles de las partes, sin dar lugar a confusiones y a que se practique la escasa habilidad para llegar a acuerdos. Hasta el momento actual, el carácter contractual y voluntario de la adopción de competencias ha dado lugar a que no se asuman responsabilidades pese a recibir transferencias de recursos económicos. Esta recomendación se formula, además, sobre la base de la consideración de que es necesario evitar escenarios en los que se pueda revertir las responsabilidades asumidas, especialmente en situaciones de crisis, generando un problema público, que no puede sujetarse a voluntades políticas locales. Asimismo, tampoco se puede conformar una política pública a partir de una incoherente suma de situaciones y grados de descentralización pues las voluntades locales no coincidirán.

**2.3.3.** El énfasis de la ley comentada es la transferencia de recursos sin que se refuercen los mecanismos de transferencia de responsabilidades. Esto da lugar a que persista la dependencia de los gobiernos seccionales respecto del Gobierno Central, al crecimiento burocrático y a la irresponsabilidad en la generación de rentas propias.

**2.3.4.** En la ley tampoco se clarifica la base de cálculo de la ley de transferencias del 15%, de la que es su complemento.

**2.3.5.** Uno de los problemas más graves de la descentralización es la duplicación y superposición de competencias, funciones y atribuciones entre los distintos niveles de gobierno. La ley comentada no soluciona el tema pero se aproxima, de mejor modo, que las leyes de los regímenes seccionales. Un caso son los Comités Permanentes de Desarrollo Provincial, que además permiten un crecimiento burocrático innecesario. En general, en la legislación ecuatoriana no se ha logrado expresar en positivo el carácter y dimensión de la concurrencia de funciones y establecer un sistema de cooperación y coordinación que permita un mejor aprovechamiento de recursos económicos, financieros y humanos.

**2.3.6.** La ley establece juntas parroquiales urbanas y rurales; en tanto que la Constitución sólo determina la existencia de juntas parroquiales rurales, siendo esta limitación un evidente retroceso respecto a los niveles de participación y la rendición de cuentas sociales. Sin embargo, en

otros planos evade el planteamiento de los términos precisos de la participación social, especialmente, los referidos al contenido material de la participación y los mecanismos de control.

**2.3.7.** Entre los aspectos positivos de la ley está el establecer algunos criterios para dividir funciones entre organismos seccionales; delinear los términos generales de los actores de la participación social; y, plantear modalidades de desconcentración.

**2.4. LEY DE RÉGIMEN MUNICIPAL (octubre 1971).** Define a los municipios como sociedades políticas autónomas, con personería jurídica de derecho público, y con la capacidad suficiente para realizar los actos jurídicos que requiera para cumplir sus fines.

La creación, fusión o supresión de municipios le corresponde al Congreso Nacional, en tanto que la creación de parroquias le corresponde al Concejo Municipal.

El Municipio podrá, sólo en la medida de sus posibilidades, cooperar con otros niveles gubernativos en tareas relacionadas con el desarrollo y mejoramiento de la cultura, la educación y la asistencia social.

Las funciones que le corresponden al Municipio serán realizadas preferentemente en forma directa, pero si ello es conveniente, mediante contrato o concesión.

Los municipios coadyuvarán al cumplimiento de los fines del Estado. Esta ley contempla a las juntas parroquiales como uno de los organismos auxiliares del Concejo, y establece que habrá una de aquellas en cada parroquia urbana y rural del cantón respectivo. Los vocales de las juntas, en número de tres, serán designados por el Concejo.

El Cabildo Ampliado podrá reunirse, previa convocatoria del Concejo acordada por mayoría de dos terceras partes de los concejales, para emitir dictámenes sobre asuntos de extremada importancia o interés de los vecinos.

La Municipalidad está en la capacidad de constituir empresas públicas para la prestación de servicios públicos, con personería jurídica y autonomía administrativa y patrimonial.

Asimismo, la Municipalidad podrá intervenir en la formación de compañías de economía mixta, conjuntamente con el sector privado. Entre los ingresos no tributarios de la Municipalidad se encuentran las asignaciones y subsidios del Estado o de las entidades públicas. Las tierras ocupadas por comunidades indígenas están exentas del impuesto predial rural.

**2.4.1.** La actual constitución establece que las juntas parroquiales existirán sólo en las parroquias rurales, y su integración se hará por votación popular, de manera que se precisa clarificar la naturaleza y las funciones de este órgano del régimen seccional autónomo.

**2.4.2.** La Ley de Régimen Municipal establece que al Municipio le corresponde, entre otros rubros, planificar e impulsar el desarrollo físico del cantón y sus áreas urbanas y rurales, prestar servicios públicos en lo referente a agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, aseo público, mercados, expedir las ordenanzas de construcción, fomentar el turismo, reglamentar la contratación y concesión de servicios públicos, en el área cantonal, que necesariamente incluye a las áreas rurales del territorio del Municipio.

Existe superposición de competencias con el Consejo Provincial, pues, las atribuciones del Consejo Provincial, entre otras, son: prestar servicios públicos de interés provincial, directamente o en colaboración con las municipalidades; realizar obras públicas de alcance provincial e interprovin-

cial; fomento de la educación; atender y vigilar el estado sanitario de la provincia, conjuntamente con el Estado, los municipios y las juntas parroquiales; fomentar el turismo; dirigir y realizar obras públicas; construcción y mantenimiento de vías de comunicación; construir locales escolares, colaborar en la protección de bosques y recursos ictiológicos; expropiar inmuebles necesarios para la construcción de vías, siguiendo lo reglado por la Ley de Régimen Municipal. Podría suscitarse conflicto, además, con las funciones del Gobernador, que tiene, entre otras, las de servir de agente de coordinación y cooperación entre los organismos del Ejecutivo en la provincia y con los órganos del régimen seccional; actividades de protección del medio ambiente, en casos de emergencia; promover la cultura y supervigilar todo lo relativo a educación, asistencia, bienestar social, vivienda, sanidad y obras públicas, y fomentar la agricultura, el comercio, la industria y el turismo y, en general, atribuciones que tienen que ver directamente con el desarrollo de la provincia.

En este sentido, se puede verificar que existen competencias que, aunque no definidas legalmente como tales, podrían dar lugar a la concurrencia positiva y claramente definida entre los organismos del régimen seccional autónomo, especialmente en lo que se refiere a actividades encaminadas a elevar la producción agropecuaria e industrial, generación de energía, protección del medio ambiente y del medio cultural, turismo, educación y salud, propendiendo a evitar el desperdicio de recursos y a mejorar los niveles de participación para la consecución de metas comunes.

**2.4.3.** Los entes autónomos han considerado que, una vez consagrada la transferencia de recursos, el derecho a ellos quedó a su vez consagrado, sin que necesariamente les sean transferidas responsabilidades. A este respecto, por ejemplo, se llegó a plantear una reforma constitucional en lo referente a la supresión de los criterios de eficiencia administrativa, capacidad de recaudación y mejoramiento de niveles de vida, por cuanto se los califica (a los criterios) como subjetivos. Esta situación apunta además a reforzar el clientelismo y el cabildeo como forma de obtener recursos.

**2.5. LEY DE RÉGIMEN PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO** (diciembre 1993). Trata de dotar de mayor solidez al gobierno municipal de Quito, a través de mejores instrumentos de gestión. El Distrito Metropolitano tendrá competencias, además de las señaladas por la Ley de Régimen Municipal y otras leyes, para planificar, regular y coordinar lo relacionado con el transporte público, para prevenir y controlar la contaminación ambiental, y para propiciar la integración y participación ciudadana. Se establecen zonas metropolitanas urbanas y suburbanas. También se señala la desconcentración de la administración hacia las zonas. Asimismo, se fija el régimen de mancomunidad urbana, basado en convenios, respecto de la protección ambiental, la prestación de servicios y el ordenamiento urbano.

**2.5.1.** La Constitución prevé la posibilidad de establecer Distritos Metropolitanos, que como alternativa debe ser considerada para otros municipios del país. La creación legal del Distrito Metropolitano de Quito preanuncia la conformación de una nueva circunscripción formada por la ciudad y la zona conurbana, que puede ser de utilidad para otras formas de distritación, por ejemplo, electoral.

**2.6. LEY DE RÉGIMEN PROVINCIAL** (febrero 1969). Define al Consejo Provincial como una institución con personería jurídica de derecho público, autónoma y representante de la provincia. Su deber primordial es impulsar el desarrollo cultural y material en el ámbito provincial, así como colaborar con el Estado y las municipalidades para la consecución de los objetivos nacionales. Su integración es exclusivamente por votación popular, de conformidad con esta ley.

Las funciones del Consejo Provincial son, entre otras, las de propender al desarrollo de la provincia, prestar servicios públicos y construir obras públicas, a nivel provincial, así como la promoción de los sectores agrícola, pecuario, industrial y minero y fomentar la educación.

Esta ley establece al Consorcio y a la Asamblea de Consejos Provinciales.

**2.6.1.** De conformidad con la Constitución, actualmente el Consejo Provincial debe integrarse en parte por votación popular y en parte por designación hecha por las municipalidades. Este carácter representativo deberá facilitar la conformación de un subsistema político a nivel provincial, que pueda intermediar legítimamente en la gestión pública entre niveles de gobierno.

**2.6.2.** La Ley establece competencias y funciones que, en última instancia, deberían ser concurrentes, pero que en la práctica se superponen y conducen a no asumir responsabilidades, restringiendo el papel del gobierno intermedio a la construcción de determinadas obras, como escenarios deportivos y cierta infraestructura en sectores rurales, en donde también hay competencia municipal. Uno de los temas fundamentales que no se contempla en debida forma es el que se refiere a la naturaleza del Consejo Provincial como un ente planificador.

**2.7. LEY DE DESARROLLO SECCIONAL** (mayo 1990). Está basada en la necesidad de dotar a las entidades provinciales y cantonales de los recursos necesarios para atender los crecientes problemas de sus jurisdicciones, establece el Programa de Desarrollo Municipal, para la realización de obras prioritarias, programas de asistencia técnica y cooperación, así como el Fondo de Desarrollo Seccional, que sustituye al Fondo Nacional de Participaciones, FONAPAR. Se establecen asignaciones provenientes de este fondo para municipios capitales de provincia, para las municipalidades y para los consejos provinciales y el Instituto Nacional Galápagos, INGALA, con especial atención a las municipalidades de Quito y Guayaquil. Las asignaciones se establecen por criterios de población, superficie territorial y necesidades básicas insatisfechas por provincia. La ley establece varias reformas a, entre otras, la Ley de Régimen Municipal, la Ley de Régimen Tributario Interno, a la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, LOAFYC.

Se debe señalar que esta ley establece un porcentaje, que debe constar en el presupuesto del Fondo, para formar una Cuenta de Reserva para Emergencias, el cual se distribuirá, mediante acuerdo ministerial de Finanzas, previa la presentación de justificativos.

**2.7.1.** Corresponde a un tipo de gestión financiera del ámbito municipal bajo control central, en que el Gobierno Central asume la intermediación del crédito y el control de las transferencias. Será objeto de polémica mientras las municipalidades aspiren al control directo de cualquier aparato de crédito dirigido hacia ellas. Consagra los parámetros de un tipo de transferencias basadas en la justificación de los objetivos de desarrollo ante el Gobierno Central, deslegitimando a la planificación local.

**2.8. LA LEY ESPECIAL PARA LA CONTRATACIÓN DE PROYECTOS DE INTERÉS SOCIAL** (octubre 1993). Establece la capacidad de los Ministerios de Desarrollo Urbano y Vivienda, Educación, Obras Públicas, Agricultura, Salud Pública, los consejos provinciales y sus empresas, los concejos municipales y sus empresas, el Instituto Nacional Galápagos y los organismos regionales, para contratar obras en las áreas de vialidad, agua potable, riego, alcantarillado, escuelas y similares, hasta por un monto de 6.000 salarios mínimos vitales generales, en forma directa. El Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda podrá contratar, exonerado de

requisitos precontractuales, obras de construcción de hasta 100 viviendas de interés social, unifamiliares o multifamiliares, así como las obras de infraestructura relacionadas con estos fines.

**2.8.1.** La ampliación de la capacidad de contratación, obviamente, favorece criterios de planificación de largo plazo e incentiva ejercicios presupuestarios anuales más diáfanos.

**2.9.** LEY QUE CREA EL FONDO DE DESARROLLO PROVINCIAL (marzo 1990). El Fondo se constituye con el 2% del monto total de los ingresos corrientes del Presupuesto General del Estado, el mismo que se distribuirá en dos partes: la una, del 75%, como asignación uniforme y el saldo bajo el criterio de número de habitantes, según el considerando de que los consejos provinciales son los ejecutores de la mayor parte de las obras de desarrollo regional en el país. El Fondo se destina exclusivamente a los consejos provinciales y al INGALA.

**2.10.** ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA (marzo 1994). Establece la estructura, funcionamiento, procedimientos administrativos y responsabilidad de las entidades de la Función Ejecutiva. Ésta, en bien del interés general de la sociedad actuará según los principios de legalidad, jerarquía, tutela, cooperación y coordinación, bajo los sistemas de descentralización y desconcentración administrativa. Se estipula, como uno de las atribuciones y deberes del Presidente de la República, el de transferir a los organismos del régimen seccional autónomo o a las entidades regionales de desarrollo, las atribuciones, funciones y recursos de la administración central.

En el estatuto se dispone que habrá un Gobernador en cada provincia, incluidas Galápagos y Pichincha, nombrado por el Presidente de la República, y se les dota de atribuciones, como las de promover la difusión de la cultura, supervigilar lo relativo a educación, asistencia, bienestar social, vivienda, sanidad y obras públicas, fomentar la agricultura, la industria, el comercio y el turismo, que tienen que ver con el desarrollo en el ámbito provincial.

El Estatuto define la descentralización como un proceso de transferencia definitiva de funciones del Gobierno Central hacia entidades de derecho público de la Administración Pública Institucional, o descentralización funcional, y hacia entidades del Régimen Seccional Autónomo, o descentralización territorial. No hace referencia a la transferencia de recursos y responsabilidades.

**2.11.** LEY DE CREACIÓN DEL FONDO DE SOLIDARIDAD (marzo 1995). El Fondo se establece para el fomento del desarrollo humano, tiene personería jurídica de derecho público y está adscrito a la Presidencia de la República. Sus recursos provienen de la aplicación de la Ley de Modernización en lo referente a la enajenación de bienes estatales, la privatización y la concesión a la empresa privada, los cuales sólo podrán ser utilizados para la aplicación de políticas de desarrollo humano, concretamente en lo referente a la educación, salud, saneamiento ambiental, agua potable y alcantarillado, vivienda de interés social, medio ambiente, electrificación rural, etc. La planificación del Fondo tenderá a la desconcentración económica y descentralización administrativa. En el Directorio tienen representación los consejos provinciales, las municipalidades y la ciudadanía.

**2.11.1.** Pese a la presencia en su directorio de los organismos seccionales autónomos, el manejo de este tipo de fondos es discrecional.

## **2.12. LEY ORGÁNICA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y CONTROL**

(mayo 1977). Pone en funcionamiento, dentro del sector público, las normas y procedimientos que apunten al empleo eficiente, efectivo y económico de recursos humanos, materiales y financieros. Los funcionarios encargados de dar operatividad a los postulados de esta ley son el Ministro de Finanzas y el Contralor General del Estado, quienes actuarán en coordinación.

El sistema de presupuesto deberá establecer en cada entidad y organismo públicos, los métodos y procedimientos presupuestarios adecuados para alcanzar los objetivos del desarrollo. Los presupuestos seguirán los principios generales de universalidad y unidad. Se prohíbe expresamente la administración de recursos financieros en forma extrapresupuestaria.

Entre otras atribuciones del Ministro de Finanzas se establece la de preparar el anteproyecto de presupuesto del Gobierno Nacional, conceder autorización para utilizar fondos de distinta partida a los órganos del régimen seccional y a los descentralizados. Tiene la facultad de aprobar los denominados presupuestos y distributivos especiales, según la ley.

Las entidades del régimen seccional y las descentralizadas prepararán y ejecutarán sus presupuestos de conformidad a lo establecido por esta ley. Los presupuestos de los consejos provinciales y de las municipalidades serán sancionados por el Gobernador, en cada provincia. En lo que se refiere a la distribución de los recursos financieros, se establece que estarán centralizados en el Ministerio de Finanzas. Se establece, además, que las funciones de administración de los recursos financieros de las entidades y organismos que no forman parte del Gobierno Central, se realizarán en forma descentralizada.

El sistema de control debe regir para todos los organismos y entidades del sector público, y en general para todas las instancias en las que se utilicen dineros públicos.

**2.12.1.** En términos generales, el sistema de control externo que establece esta ley puede resultar adecuado. Sin embargo, la coordinación de funciones que necesariamente debe establecerse entre Contraloría y Ministerio de Finanzas puede causar problemas, especialmente en lo que se refiere a la emisión y manejo de normas técnicas de contabilidad gubernamental. Por otra parte, el Ministro de Finanzas, y especialmente determinados funcionarios del Ministerio correspondiente, específicamente el Director de Presupuesto y el Subsecretario de Presupuesto, tienen a su disposición facultades discrecionales que les permiten un cierto grado de manejo presupuestario que escapa a las normas generales sobre presupuesto.

## **2.13. REGULACIONES PARA LA CONTRATACIÓN DE CRÉDITO INTERNO Y EXTERNO EN LAS MUNICIPALIDADES**

Por su importancia en la actual situación de las municipalidades ecuatorianas, es conveniente resaltar las normas que amparan la contratación de crédito interno y externo de esos organismos.

**2.13.1.** La Ley de Régimen Municipal establece la capacidad de las municipalidades para obligarse y contratar empréstitos. Estos son considerados como parte de los ingresos municipales (artículo 307). Se los define como consecuciones de capital monetario de origen nacional o extranjero, para el financiamiento de obras y proyectos. En consecuencia, los empréstitos que contrate la Municipalidad se deben dedicar exclusivamente a la construcción de obras, adquisición de bienes de capital para la constitución de empresas municipales o instalación de servicios, según los planes de desarrollo y de inversión.

Esta misma ley establece límites para el endeudamiento municipal, condicionándolo a la capacidad de recuperación. En todo caso, los empréstitos que decida contratar la Municipalidad deberán ajustarse al trámite legal, el mismo que se encuentra considerado en la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, LOAFYC.

**2.13.2.** La LOAFYC, en el título dedicado al Sistema de Presupuesto, establece la forma y las condiciones en las que las entidades y organismos del sector público pueden incurrir en endeudamiento público, a nivel interno y externo.

Al respecto, se debe señalar que el ordenamiento jurídico ecuatoriano establece que todos los recursos financieros del Estado deben manejarse dentro del sistema de presupuesto. Por disposición expresa de la ley, el manejo de recursos financieros en forma extrapresupuestaria está prohibido.

Según la LOAFYC, al Ministro de Finanzas le corresponde, entre otras atribuciones, formular la política de endeudamiento externo; proponer sus límites; establecer las condiciones para el trámite y la contratación del endeudamiento externo de las entidades del sector público; aprobar o rechazar las solicitudes para contratación de crédito externo que presenten las entidades y organismos del sector público; coordinar la negociación y designar negociadores para los créditos externos; aprobar o rechazar los contratos de crédito externo presentados por organismos y entidades del sector público; aprobar o rechazar, con los dictámenes previstos, el otorgamiento de la garantía del Gobierno Nacional solicitada por los organismos y entidades del sector público para créditos externos; y similares atribuciones en los casos de deuda pública interna.

La deuda pública comprende las deudas provenientes de contratos de mutuo en moneda nacional y extranjera, las emisiones de títulos valores y bonos, las garantías, las novaciones y consolidaciones de obligaciones, y la deuda flotante legalmente reconocida.

**2.13.3.** En general, los procedimientos de adquirir deuda pública por parte de los organismos seccionales y específicamente los municipios requieren en una primera instancia de la correspondiente solicitud al Ministerio de Finanzas, concretamente a la Subsecretaría de Presupuesto y Crédito Público. Se requiere, también, de dictámenes previos del Procurador General del Estado y del Directorio del Banco Central.

Una vez cumplidos estos requisitos, la Unidad Técnica de Endeudamiento del Ministerio de Finanzas, que tiene capacidad de evaluar diferentes posibilidades de endeudamiento y de participar en la negociación, emite la aprobación respectiva, lo cual debe dar lugar a la emisión de un decreto ejecutivo que autorice la celebración del contrato y en el cual, además, deben precisarse al prestamista, al prestatario, el garante, el tipo de garantía, el destino de los recursos y, en general, todas las condiciones financieras del préstamo. Este decreto deberá también contener, para los casos en los que el Gobierno Central actúe en calidad de garante y el Banco Central como agente oficial y fiduciario de dicho Gobierno, la autorización para la suscripción de los contratos necesarios en el sentido indicado.

La Unidad Técnica de Endeudamiento tiene como objetivo el control de los límites del endeudamiento externo de los organismos públicos, lo cual reviste particular importancia debido a que la gestión del endeudamiento público debe sujetarse a la programación macroeconómica gubernamental y en ningún caso sobrepasar ciertos límites, pues ello podría conducir a conflictos provenientes de la falta de capacidad de pago.

En el caso de endeudamiento público interno, la aprobación de la solicitud correspondiente le cabe al Ministro de Finanzas, el cual deberá basarse en los informes de la Procuraduría, de la Oficina de Planificación y del Directorio del Banco Central.

Se procederá en consecuencia a emitir la resolución correspondiente para la emisión de bonos o papeles fiduciarios y se celebrará escritura pública, la misma que deberá contener las cláusulas referidas al contrato de fideicomiso según el cual el Banco Central amortizará capital e intereses y efectuará los pagos que correspondan. El Banco Central tomará las medidas adecuadas para que la entidad emisora de bonos o papeles fiduciarios cubra el servicio de los mismos. En el caso de que las entidades emisoras no cubrieran las cantidades necesarias para el servicio de la deuda, la responsabilidad del Banco Central como fideicomisario cesará y será el Ministerio de Finanzas el que adopte las medidas que se requiera para normalizar dicho servicio.

**2.13.4.** Los organismos seccionales autónomos pueden acceder a préstamos de inversión y pre-inversión con el Banco del Estado, a través, en el caso de las Municipalidades, del Programa de Desarrollo Municipal, con tasas de interés de mercado. Para este caso de deuda pública interna, se requiere de aprobación del Ministerio de Finanzas en forma previa a la suscripción del correspondiente contrato.

**2.14.** También debido a su importancia, a continuación se resalta el contexto jurídico que “respalda” las asignaciones presupuestarias discrecionales.

La Constitución prohíbe en forma total, con la única excepción de los casos de catástrofe, las asignaciones discrecionales de recursos financieros hacia las entidades y organismos del sector público. La Ley Orgánica de Administración Financiera y Control dispone que todos los recursos financieros de las entidades y organismos del sector público se manejarán única y exclusivamente por medio del sistema de presupuesto, y prohíbe taxativamente la administración de dichos recursos financieros en forma extrapresupuestaria.

**2.14.1.** Las asignaciones discrecionales, que alteran la racionalidad presupuestaria, persisten por definiciones legales difusas que permiten un control ineficiente. Específicamente, la LOAFYC otorga al Ministro de Finanzas ciertas atribuciones, que se derivan de la responsabilidad que el Ministerio tiene en su calidad de responsable de la función financiera del Gobierno, y de órgano central rector de los sistemas de presupuesto, de determinación y recaudación de los recursos financieros y de tesorería. Al Ministro de Finanzas le corresponde, entre otras, el establecimiento de normas con respecto al proceso de programación del flujo de los recursos financieros y para la elaboración, ejecución y evaluación de los presupuestos públicos.

**2.14.2.** De otra parte, el Ministro de Finanzas puede, en el ejercicio de sus atribuciones legales, aprobar los aumentos y rebajas de créditos que alteren los niveles fijados en el Presupuesto General del Estado, hasta por un total del 5% respecto de las cifras aprobadas por la Legislatura, así como modificar, sustituir o diferir la ejecución de programas cuando los resultados de la evaluación presupuestaria demuestren que se requiere de tal decisión. También, la misma ley le atribuye al Contralor General del Estado la capacidad de autorizar a los organismos del régimen seccional autónomo, para utilizar fondos de distinta partida presupuestaria, por razones urgentes y previa solicitud de las máximas autoridades de dichos organismos.

**2.14.3.** Por su parte, la Ley de Presupuestos del Sector Público contempla la posibilidad de modificaciones presupuestarias, sobre la base de las normas técnicas que al respecto

emita el Ministerio de Finanzas y Crédito Público. En todo caso, las modificaciones presupuestarias se harán sobre la base de las correspondientes solicitudes, de la demostración de la necesidad de la modificación para un mejor cumplimiento de fines y metas. Esta ley también le atribuye al Ministro de Finanzas autorizar traspasos en los créditos, basados en las normas técnicas que a esos efectos emita.

**2.14.4.** Por lo tanto, queda claro que el Ministro de Finanzas se encuentra en la capacidad de establecer normativa adicional, respecto del sistema de presupuesto, y se entiende que esta capacidad la ejerce mediante acuerdos ministeriales. En este sentido, la capacidad discrecional para modificar los presupuestos y para realizar asignaciones que tengan ese carácter, se encuentra en manos de la Subsecretaría de Presupuesto y del Director de Presupuesto del Ministerio de Finanzas.

**2.14.5.** En general, se puede señalar que en el Ecuador ha habido una mala práctica presupuestaria, que ha permitido que los presupuestos, una vez aprobados, sean objeto de modificaciones de acuerdo con las necesidades que surjan en el momento. Por otra parte, existe una indefinición acerca de lo que, en el sentido jurídico, es el presupuesto. En la actualidad, el presupuesto no reviste el carácter de ley, lo que disminuye su fuerza obligatoria y permite su manipulación.

**2.14.6.** Por lo tanto, está al alcance de los organismos del régimen seccional autónomo la posibilidad de conseguir recursos financieros adicionales o de modificar el destino de los asignados y presupuestados, por medio de acciones de cabildeo y de gestión informal, y el Ministerio puede acceder a las peticiones, para lo cual cuenta inclusive con un margen de modificación discrecional.

**2.14.7.** Es necesario señalar, además, que no existe claramente establecida una práctica de información sobre el manejo presupuestario, lo cual facilita las asignaciones discrecionales y la posibilidad de gestionarlas y obtenerlas. Sin duda, a esto se añade un elemento determinante que es el de la presión política de que puede ser objeto el Ministerio de Finanzas, en orden a la consecución de este tipo de asignaciones.

## Bibliografía sobre descentralización en el Ecuador 1990-2000

- Araujo G., María del Carmen, *“Descentralización fiscal: el caso de Ecuador”*, Editorial Naciones Unidas, Santiago, 1996.
- Asociación Cristiana de Jóvenes, *“La participación del barrio a la ciudad”*, en *“Signos, temas de gestión urbana”*, No. 13, ACJ, Quito, 1996.
- Asociación de Municipalidades del Ecuador, *“Propuesta de descentralización”*, AME, Mimeo, 1995.
- Banco Interamericano de Desarrollo, *“Ecuador: el proceso de descentralización y la capacidad institucional de los municipios”*, 1999.
- Banco Interamericano de Desarrollo, *“Perspectivas de la descentralización política, administrativa y fiscal en Ecuador”*, Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, BID, Quito, 1996.
- Barrera, Augusto, *“De la movilización a la participación popular en la gestión municipal”*, en revista Cántaro No. 18, Cuenca, 1997.
- Barrera, Augusto, et al., *“Participación, descentralización y gestión municipal: elementos para una reforma democrática”*, Ciudad, Quito, 1998.
- Barrera, Augusto, et al, *“Ecuador: un modelo para des-armar”*, Abya-Yala, Quito, 2000.
- Barreto, Rodrigo, coordinador, *“Ciudades y pueblos saludables: lineamientos para la promoción de la salud en ciudades y pueblos del Ecuador”*, Centro de Investigaciones Ciudad, Quito 1996.
- Borrero Vega Ana Luz, *“La regionalización y la descentralización en el Ecuador”*, Universidad de Cuenca, Mimeo, 1999.
- Bossano, Miguel e Iturralde, Felipe, *“El rol de los municipios como figura de la descentralización”* en revista Ciudad Alternativa, No. 10, CIUDAD, Quito, 1995.
- Brakarz, José, *“Descentralización en Ecuador: diagnóstico organizacional del sector público y estrategia de desconcentración y descentralización”*, SENDA, Quito, 1990.
- Burgwal Gerrit, Cuellar Juan Carlos, *“Planificación estratégica y operativa aplicada a gobiernos locales”*, Quito, 1999.
- Carrión, Diego, *“Descentralización y desarrollo local: reflexiones acerca de cómo dotar de sentido democrático a los procesos de descentralización en el Ecuador”*, CIUDAD, s.e., Quito, 1996.
- Carrión, Fernando, *“Descentralización y participación social”* en Gobierno del Ecuador-BID *“Los grandes temas de la reforma constitucional”*, Abya-Yala, Quito, 1997.
- Carrión, Fernando, *“En busca de la ciudad perdida”*, CODEL, Quito, 1994.
- Carrión, Fernando, *“Gobiernos locales y descentralización en el Ecuador”* en Cuaderno de Desarrollo Local, No. 25, IULA, CELCADEL, Quito, 1996.
- Carrión, Fernando, *“La descentralización desde el gobierno intermedio”*, Mimeo, Quito, s.f.
- Carrión, Fernando, *“La descentralización en el Ecuador de hoy: sus alternativas”*, en revista Iconos No. 7, FLACSO, Quito, abril de 1999.

Carrión, Fernando, “*La descentralización: un proceso de confianza nacional*”, en revista Nueva Sociedad, No. 142, Nueva Sociedad, Caracas, 1996.

Carvajal, Miguel, “*La descentralización del Estado y el desarrollo local; apuntes para la discusión*”, CIUDAD, s.e., Quito, 1992.

Carvajal, Miguel, et al, “*La reforma del Estado y la cuestión regional y local. La descentralización y la regionalización, instrumentos para un desarrollo equilibrado y equitativo del Ecuador*”, CIUDAD, s.e., Quito, 1992.

Castillo, José, “*Descentralización y régimen seccional*”, FESO, Quito, 1994.

CAAP, Centro Andino de Acción Popular, “*La reforma del Estado*”, en Ecuador Debate No. 28, Quito, CAAP, 1993.

CIUDAD, “*Desarrollo social, descentralización y participación*”, en revista Ciudad Alternativa No. 10, CIUDAD, Quito, 1995.

CONAM, “*Hacia la reforma del Estado. Opiniones, consenso y controversia en la sociedad ecuatoriana*”, Proyecto Mosta, s.f.

CONCOPE, Consorcio de Consejos Provinciales en el Ecuador, “*La Constitución política, el proceso de descentralización y los consejos provinciales en el Ecuador*”, 1999.

CONCOPE: “*Consejos provinciales, gobernabilidad y desarrollo*”. Memorias, Quito, CONCOPE, 1999.

CORDES, “*Descentralización y gobiernos municipales*”, Banco del Estado, Quito, 1993.

CORDES, “*La ruta de la gobernabilidad*”, Informe final del proyecto Cordes-Gobernabilidad, Quito, 1998.

CORDES-BEDE, “*Descentralización y gobiernos municipales*”, Quito,

Coronel, César, “*Centralización y descentralización: el caso de Guayaquil*”, en Coronel, César, et al, Quito. 1993.

Coronel, César, et al, “*Descentralización y gobiernos municipales*”, CORDES, Quito, 1993.

Corporación para la Democracia y el Desarrollo, “*La agenda electoral pendiente*”, Quito, Mimeo, 1999.

Corporación de Estudios para el Desarrollo y el Programa de Desarrollo Municipal del Banco del Estado, “*Descentralización y gobiernos municipales*”, Quito, 1993.

Donoso, Patricio y Granja, Rafael: “*Descentralización y desarrollo local*”, Quito, CORDES, 1999.

Frank, Jonás, “*Descentralización y relaciones intergubernamentales en Europa. ¿Lecciones para Ecuador?*”, en revista Iconos No. 8, FLACSO, Quito, 1999.

Fundación Ecuador, “*Descentralización, reformas municipales y focalización*”, s.e., Quito, 1994.

Fundación Konrad Adenauer, “*Descentralización y nuevos actores políticos*”, Quito, 1995.

Fundación Konrad Adenauer, "Gobierno local, desarrollo institucional y participación comunitaria", Quito, 1994.

Gangotena, Raúl, "El gobierno municipal de Quito 1988-1992: un caso de descentralización práctico" en Coronel, César, et al, 1993.

Granda, Daniel, "El Estado y la Descentralización en el Ecuador", Mimeo, 1999.

Guzmán, Marco, "Bicentralismo y pobreza en el Ecuador", Corporación Editora Nacional, Quito, 1994.

Hernández Terán, Miguel, "Descentralización: de la teoría a la ley de descentralización", Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, Guayaquil, s.f.

Hernández, Miguel, "Descentralización: evaluación y perspectivas", Programa de Apoyo al Sistema de Gobernabilidad Democrática, Agenda para la transición, Colección Reforma Política, Quito, 1998.

Herrmann, Patricia y Montaña, César, "Descentralización fiscal en el Ecuador", Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 1997.

Larrea, Carlos, "Desarrollo social y gestión municipal en el Ecuador: jerarquización y tipología", ODEPLAN, Quito, 1999.

Larrea, Carlos, "El desarrollo social y gestión municipal en el Ecuador", et al, Quito, 1996.

Maiguashca Juan, "El proceso de integración nacional en el Ecuador: el rol del poder central, 1830-1895", en Maiguashca, J., editor, "Historia y región", FLACSO, CEN, Quito, 1986.

Marchán, Cornelio; Schubert Alexander; Pérez, Robinson, Eds., "La reforma del Estado en el Ecuador: alternativas para el cambio institucional", Ecuador Siglo XXI, 1992.

Moreano, Alejandro, "Reforma y descentralización del Estado: el ogro sin la filantropía", en revista Ciudad Alternativa No. 5, CIUDAD, Quito, 1991.

Muñoz Francisco, compilador, "Descentralización", Trama Social, Quito, 1999.

Ojeda Segovia, Lautaro, "Encrucijadas y perspectivas de la descentralización en el Ecuador", Abya-Yala, Quito, 1999.

Ojeda Segovia, Lautaro, "La descentralización municipal con énfasis en una nueva institucionalidad por la infancia", INNFA, 1998.

Ojeda Segovia, Lautaro, "Políticas de bienestar social y participación popular en el Ecuador", ILDIS, Quito, s.f.

Ojeda, Lautaro y Unda, Mario, "Municipios y ONGs: retos de la descentralización y el desarrollo local en el Ecuador actual", CIUDAD, FICONG, Quito, 1993.

Ortiz C. Santiago, "Participación ciudadana. Análisis y propuestas para la reforma del Estado", Asociación Cristiana de Jóvenes del Ecuador, Quito, 1998.

Ortiz, Santiago y Tamayo, Eduardo, "Participación ciudadana y desarrollo local. Experiencias de municipios participativos e iniciativas de la sociedad civil", ACJ, Quito, 1997.

Pachano Simón, "*La representación caótica. Análisis del sistema electoral ecuatoriano*", FLACSO, Quito, 1998.

Parducci, Nicolás, "*Descentralización administrativa*", Mimeo, Guayaquil, 1998.

Peña, Diego, "*El significado de la descentralización y la posición municipal*", AME, Cuenca, 1990.

PNUD: "*Informe sobre Desarrollo Humano Ecuador 1999*", Quito, PNUD, 1999.

Programa de apoyo al sistema de gobernabilidad democrática, "*Agenda para la transición*", Colección Reforma Política, Tomo 5, Quito, 1998.

Programa de apoyo al sistema de gobernabilidad democrática, "*Los grandes temas de la reforma constitucional*", Quito, Abya-Yala, 1997.

Programa de apoyo al sistema de gobernabilidad democrática, "*La reforma electoral*", Quito, Abya-Yala, 1997.

Programa de apoyo al sistema de gobernabilidad democrática, "*Reforma a la justicia y revocatoria del mandato*", Quito, Abya-Yala, 1997.

Quintero, Rafael, "*La relación entre el régimen seccional autónomo y el régimen seccional dependiente*", Mimeo, 1998.

Quintero, Rafael, Silva, Érika, "*Ecuador: una nación en ciernes*", Abya-Yala, Quito, 1991.

Rentería, Carolina, "*Ecuador: El proceso de descentralización y la capacidad institucional de los municipios*", BID, Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, 1999.

Revista Ecuador Debate, No.44, "*Descentralización: entre lo global y lo local*", Quito, CAAP, 1998.

Torres, Víctor Hugo: "*El desarrollo local en el Ecuador: discursos, tendencias y desafíos*" en Grupo Democracia y Desarrollo Local: "*Ciudadanía emergentes*", Quito, Abya-Yala, 1999.

Trujillo, Jorge León y Ojeda, Lautaro, "*Descentralización, autonomías y regionalización: elementos conceptuales, normas leales y opciones a considerar*", 1999.

Unda, Mario, "*De manos, platos y arrebatos: apuntaciones para discutir sobre la descentralización, las regiones, la participación, la sociedad civil y los movimientos sociales*", Quito, 1993.

Unda, Mario, "*Tres tristes tigres trillan trigo en un trigal: proyectos de desarrollo y participación popular*", en Hidalgo, et al, 1999.

Valencia, Hernán, "*Últimas utopías andinas de fin de siglo*", en revista Iconos No. 2, FLACSO, Quito, 1997.

Varios, "*Desarrollo local y participación*", Quito, Abya-Yala, 1999.

Vásconez, Mario, "*Realidades, mitos y retos sobre descentralización municipal, agua y saneamiento; algunos elementos para la discusión*", Quito, 1994.

Vásconez, Mario, "*Realidades, mitos y retos sobre descentralización municipal, agua y saneamiento*", en revista Ciudad Alternativa No. 10, CIUDAD, Quito, 1995.

Velasco, Marco, "Gobiernos locales, descentralización y desarrollo", en revista Ciudad Alternativa No. 10, CIUDAD, Quito, 1995.

Verdesoto, Luis, "Temas para una sociedad en crisis, ¿Es posible gobernar desde los consensos?", Quito, 1996.

Verdesoto, Luis, "Concertación para la descentralización educativa. Propuesta conceptual y análisis de un caso", Abya-Yala, Quito, 1999.

Verdesoto, Luis, et. al. "Las agendas de desarrollo de los 90", Quito, CEPLAES, 1999

Verdesoto, Luis, "Nación, modernidad y necesidad de los consensos políticos en el Ecuador" en "Un buen gobierno para el desarrollo humano", Foro de la ciudadanía, PNUD-Esquel, Quito, 1994.

Verdesoto, Luis y Ardaya, Gloria: "La descentralización en América Latina. Análisis de proyectos del IRDC", Quito. Mimeo, 1994.

Verdesoto, Luis y Ardaya, Gloria: "Nuestra dolorosa crisis", Quito, Mimeo, 1999.

Viteri, Ramiro, "La transición a Distrito Metropolitano: el caso de Quito", Quito, 1995.

Wiesner, Eduardo, "La descentralización, el ajuste y el desarrollo municipal en el Ecuador", BID, Bogotá, 1999.

## **Documentación de CONAM**

1. Convenio de cooperación interinstitucional para la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos municipales, entre el Consejo Nacional de Modernización (CONAM) y la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, (AME).
2. Convenio de cooperación interinstitucional para la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos provinciales, entre el Consejo Nacional de Modernización (CONAM) y el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE).
3. Estructura del régimen dependiente: Las gobernaciones.
4. Anteproyecto de la Ley Orgánica del Régimen Seccional Autónomo.
5. Plan de trabajo para Cuenca. (Documento de las competencias que pretende ejercer el Municipio de Cuenca).
6. Propuesta de descentralización y desconcentración de competencias.
7. Lista de competencias y sectores. Documento y matrices. (Propuesta de transferencia y delegación sobre 122 competencias y sectores).
8. Informe al Congreso sobre el Programa de Descentralización y Desconcentración. 1999.
9. "Plan de descentralización y desconcentración del Estado". Preparado por la Unidad de Reforma del CONAM. (Varios tomos).
10. Propuesta de desconcentración del sector de la Salud. Discusión del modelo de gestión.
11. Elementos para la formulación de un proyecto de fortalecimiento de los sistemas de información del Ministerio de Salud Pública.
12. Lineamientos Generales del CONAM para formular una Propuesta de Descentralización en el Ecuador.

ISBN: 9978-961-31-3

---

CORPORACIÓN DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO

Suecia # 277 y Av. de los Shyris

Casilla: 1717307

correo electrónico: [cordes1@cordes.org.ec](mailto:cordes1@cordes.org.ec)

internet: <http://www.cordes.org.ec>

Teléfonos: 455-701; 454-406; 923-250

Fax: 446-414

Quito - Ecuador