

ECUADOR Debate

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga, Fredy Rivera, Jaime Borja Torres, Marco Romero.

DIRECTOR

Francisco Rhon Dávila
Director Ejecutivo CAAP

EDITOR

Fredy Rivera Vélez

ECUADOR DEBATE

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

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 18

ECUADOR: S/. 29.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 6

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 10.000

ECUADOR DEBATE

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

Fax: (593-2) 568452

e-mail: Caap1@Caap.org.ec

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

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

PORTADA

Magenta Diseño Gráfico

DIAGRAMACION

DDICA

IMPRESION

Albazul Offset

Quito-Ecuador, agosto de 1998

EDITORIAL

COYUNTURA

Nacional: Profundo deterioro de la economía e inciertas perspectivas / 5-19
Marco Romero C.

Política: A la búsqueda de la razón perdida / 21-34
Fernando Bustamante

Conflictividad Social: Marzo de 1998 a Junio de 1998 / 35-49

Internacional: Tendencias deflacionistas y recesivas se extienden desde el Asia a la economía mundial / 51-66

Wilma Salgado
Equipo Coyuntura "CAAP"

TEMA CENTRAL

La constitución de un Estado descentralizado / 67-87
Fernando Carrión M.

La autonomía: Entre la condena a lo local y el encanto de lo global / 88-93
Ramón Torres Galarza

Perspectivas del desarrollo regional en América Latina / 94-104
José Luis Coraggio

Desarrollo territorial y diversidad cultural: Los desafíos de la nueva economía / 105-118

Roberto Santana

Políticas de desarrollo local y pequeña empresa en Italia / 119-138
Hernán Ibarra

La economía de la proximidad / 139-142
Bernard Pecqueur

El empoderamiento: Desarrollo económico comunitario desde adentro hacia afuera / 143-162

Patricia Wilson

ENTREVISTA

Conversando con Michael Löwy / 163-172

Entrevista realizada por Jaime Massardo y Alberto Suarez

PUBLICACIONES RECIBIDAS

DEBATE AGRARIO

Notas sobre la visión de la economía neoclásica en el manejo de bosques / 181-192

Jeannette Sánchez

Seguridad alimentaria: La utopía en el mundo de la abundancia / 193-205

Florencia Campana y Fernando Larrea

ANÁLISIS

Culturas políticas e identidades colectivas populares urbanas. Los casos de Ecuador y Chile / 207-226

Tom Salman

Colonialidad del poder, cultura, y conocimiento en América Latina / 227-238

Anibal Quijano

CRÍTICA BIBLIOGRÁFICA

El fantasma del populismo, aproximaciones a un tema (siempre) actual / 239-242

Editor: Felipe Burbano de Lara

Comentarios de Rafael Quintero

Tema Central

Descentralización: Entre lo global y lo local

La constitución de un Estado descentralizado

Fernando Carrión (*)

El proceso centralizador de la sociedad, la economía, la cultura, la política y el territorio -en un contexto globalizador y de revolución científico tecnológico- conduce al desarrollo de su antítesis: la descentralización.

Este proceso que se inició en Europa con una década de anticipación a ocurrido en América Latina, requiere ser conocido y analizado; es necesario hacer un balance de las principales experiencias latinoamericanas, así como de la historia de los procesos particulares. Mucho más, si se constata que no hay un modelo de descentralización latinoamericano; aunque es innegable la existencia de ciertas constantes. Cada país, en cada momento debe encontrar las soluciones más adecuadas para contrarrestar los efectos nocivos del centralismo y de la descentralización.

El Ecuador, a diferencia de otros países, se encuentra a las puertas del pro-

ceso, lo cual, en cierta medida, es la ventaja de "llegar tarde", porque permite corregir los errores cometidos en otras realidades y, además, ubicarse en la punta de la corriente. Para que esta debilidad se convierta en fortaleza, se deben reseñar y asimilar algunas de las experiencias más importantes ocurridas en Latinoamérica y Europa.

En el país, por el peso y la apuesta que se ha hecho por el municipio, como eje y fin del proceso descentralizador, ya se comienzan a percibir algunos problemas. La descentralización es mucho más compleja que la llamada "municipalización" y que introduce muchas anomalías en

(*) Director FLACSO, Sede Ecuador.

la relación Estado-sociedad civil. Las ideologías eficientistas y del "small is beautiful" se imponen tras el planteo "municipalista" a ultranza y ocultan los problemas que empieza a producir.

El municipio se convierte en el sujeto central y único de la descentralización, a partir de la siguiente hipótesis: la superación de la crisis del Estado centralista y de la modalidad vigente de descentralización exige una respuesta global, mediante una propuesta que sea capaz de contener la heterogeneidad de la realidad, a través de una flexibilidad institucional con varios órganos nacionales y subnacionales.

Es importante plantear y retomar el tema de la estructura del Estado en su conjunto y, dentro de él, el rol que debe jugar el gobierno intermedio. Esta instancia, se convierte en el eje del cual se pueden articular los distintos niveles de acción del Estado, para darle una nueva estructura acorde a los tiempos y las circunstancias. De esta manera, es factible construir, por un lado, una propuesta nacional fundada en la diversidad regional y local y, por otro, ver la estructura global del Estado y su relación con la sociedad civil, para no errar dejándolo de lado, tal como se hizo con el municipalismo, que se pensaba era una panacea.

Este trabajo busca analizar experiencias de otras latitudes, mostrar las limitaciones del proceso ecuatoriano y plantear algunas salidas.

DESCENTRALIZACIÓN: POSICIONES Y NOVEDAD

Posiciones sobre la descentralización

La necesidad de reformar el Estado se ha convertido en lugar común. No así las vías para lograrla, en tanto existe un arduo debate alrededor de ciertos temas centrales. Uno de ellos gira alrededor del movimiento centralización/descentralización.

La descentralización ocupa el principal lugar en la agenda que se discute de América Latina, así como en África, Asia o Europa¹. Generalizar y legitimar esta temática se asemeja, por ejemplo, al interés alcanzado por los temas de la democracia, derechos humanos o desarrollo, a los que muy poca gente se opone. Sin embargo, se profundiza respecto de sus contenidos, existen distintas formas de entenderse.

Mientras la **descentralización** tiene que ver con la transferencia de competencia y recursos de un nivel central de gobierno (por ejemplo, un ministerio) hacia otro de distinto origen y que guarda autonomía (por ejemplo, un municipio), la **desconcentración** hace referencia a la delegación de competencias de una administración central (por ejemplo, un ministerio) a ciertos órganos dependientes (por ejemplo, una dirección provincial del mismo). Tanto la una como la otra no deben confundirse con el **descenramiento** o privatización. Este último,

1. Boisier (1997) califica a esta situación como una **megatendencia**, en tanto "se deriva del hecho de tratarse de un fenómeno empujado por cuatro poderosas fuerzas: a) la revolución científica y tecnológica; b) la reforma estructural del Estado; c) la creciente demanda autonómica de la sociedad; y d) la tendencia a la privatización de las actividades públicas".

trata de un proceso de debilitamiento del lugar central que ocupa la política y lo público, y puede darse por la vía de la informalización o por la privatización, pero resignando la responsabilidad estatal, pública y política (Carrión, 1996).

Los tres conceptos tienen que ver con la categoría centro y se definen por una relación. Se trata de conceptos que involucran al conjunto de la relación (centro-periferia) y no solo a uno de sus componentes. Se trata, por tanto, de un tema que es nacional (centro-periferia) y no local (la periferia). Si partimos de la consideración metodológica que la suma de las partes no definen al todo o, en el caso al que nos referimos, la suma aritmética de municipios o provincias no definen al país; la hipótesis es evidente.

Si consideramos la cualidad de centralidad, presente en los tres conceptos, veremos que los dos casos iniciales implican una redistribución de la centralidad dentro del propio Estado y, en el tercero, por el contrario una pérdida de la centralidad en lo público, lo estatal y la política.

Algunas de las motivaciones que están presentes en estos procesos (eficiencia, eficacia, etc.) tienen intenciones y contenidos distintos según el caso. Por ejemplo, un proceso descentralizador facilita la participación y representación, mientras que un proyecto desconcentrador abona a la gobernabilidad, a la privatización y a la segmentación social.

No pueden ni deben, por tanto, ser vistos como si fuesen lo mismo, a pesar de que puedan formar parte de

un mismo movimiento. Simultáneamente pueden llevarse a cabo los tres procesos. No son excluyentes ni tampoco el uno es condición del otro, además, estos procesos pueden desplegarse a escalas y niveles distintos al interior del Estado. Por ejemplo, puede impulsarse por separado o de manera simultánea, la descentralización, desconcentración y/o descentración en el ámbito nacional (vr.gr. Colombia o Bolivia), provincial o departamental (vr.gr. Córdoba, en Argentina) o al interior de un municipio en particular (vr.gr. Quito, en Ecuador o Montevideo, en Uruguay).

Con respecto al tema hay dos posiciones que pueden sistematizarse como: una concepción que parte de una crítica a lo estatal, desde una perspectiva de participación de la "sociedad civil" en los procesos de privatización, de la ampliación del mercado y de la maximización de la soberanía del consumidor. Es un mecanismo de difusión y generalización del mercado, que disgrega la demanda y atomiza los conflictos. Como en Chile, en la segunda época de la dictadura de Pinochet.

La otra concepción, busca tanto democratizar el Estado, como racionalizar la administración pública (poniendo énfasis más en lo territorial que en lo sectorial), impulsa la gobernabilidad a todo nivel y el desarrollo económico, a través de una mejor integración nacional (no homogeneización) y de una mayor participación de la población. El caso más significativo es el colombiano, que arranca con la Constitución aprobada en 1991.

La novedad de la descentralización

La descentralización y su antítesis, el centralismo tienen una larga historia en la región. Nacen en la conquista, cuando se organiza una administración colonial vertical y jerárquica que impone su lógica desde la corona hacia sus virreinos, capitanías y audiencias. Posteriormente, en la época en que se constituyen los Estados Nacionales -sea bajo la forma federal o unitaria- el proceso centralista se mantiene, en tanto la Independencia no modifica la organización administrativa que heredó². En la fase republicana el proceso continúa, sin que el proceso sea revertido³ hasta la presente fecha.

El tema de la descentralización no es nuevo en la región. Lo que ocurre es que se lo retoma periódicamente bajo distintas denominaciones y con énfasis en alguna de sus variables. La discusión que se produjo respecto de la **organización estatal** al momento de la constitución de los Estados Nacionales, entre centralistas y federalistas todavía no concluye. En términos **administrativos** se ha ensayado mucho, por ejemplo, en el Perú de 1873 con los consejos departamentales o las declaraciones constitucionales de autonomía municipal en casi toda la región.

En la década del sesenta, el privilegio se otorga desde el Estado a la **sociedad civil** a través del impulso de "polos de desarrollo". Desde la perspectiva **territorial** se pueden percibir versiones que tienen como base la relocalización de los capitales (Buenos Aires-La Plata), la creación de nuevas (Río de Janeiro-Brasilia) y la redefinición de la capitalidad (Quito-Santo Domingo de los Colorados) o también las regionalizaciones impulsadas en Chile, Perú o Cuba. Ahora, con el peso que se le asigna al **Estado**, hay una corriente que la impulsa hacia la sociedad civil mediante la privatización.

Este sumario planteamiento contiene tres conclusiones:

- La centralización como la descentralización deben ser vistas en su real contexto histórico⁴;

- La descentralización siempre ha estado presente en la historia latinoamericana; y

- A una de las variables de la descentralización, dependiendo del momento y del lugar que se trate, se le ha asignado mayor peso, sobre las otras. Es decir, siempre se ha puesto un énfasis unilateral.

Entonces, si la propuesta de descentralización no es nueva, ¿Dónde radica, en la actualidad, la novedad y cuáles son sus características y elementos? Lo nuevo viene dado por un modelo hegemónico impuesto por una

2. La forma de gobierno (federal o unitaria) no garantiza la cualidad centralista o descentralizada de un régimen político. Más aún cuando los cuatro países federales existentes en la región (Argentina, Brasil, México y Venezuela) tienen una situación híbrida, en la que conviven entre un federalismo formal y una operación como países unitarios centralizados.

3. Los signos alentadores de Colombia, Bolivia y Chile están bajo revisión constante.

4. La centralización fue un factor positivo en algunos momentos de la historia, como -por ej-, a la hora de la constitución de los Estados nacionales y lo es aún, entre otras razones, como eje redistribuidor de recursos.

doble trilogía: la primera, por la apertura (globalización), la reestructuración económica (ajuste) y reforma del estado (privatización), inscritos dentro del movimiento de globalización/localización. Y, la segunda, por una visión de la descentralización altamente reduccionista, que privilegia el proceso descentralizador como exclusivo del ejecutivo nacional, de los servicios y hacia los municipios. De esta manera, se establece un paralelismo entre descentralización y municipalismo, y, por tanto, se propende a creer que son lo mismo, perdiendo de vista el carácter estructural del proceso.

LA DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Las etapas del proceso general

El resurgimiento de la cuestión local en América Latina se da a fines de la década del setenta y principios del ochenta, en el contexto de la redemocratización que se vive ⁵. La reforma del Estado puso a la orden del día el debate sobre la descentralización, en donde se inscribe el tema de lo local. De aquella época para acá, se pueden percibir dos etapas en el proceso de descentralización.

Una primera, caracterizada como la vía municipal de fortalecimiento de lo local, a partir de la transferencia de recursos y competencias, así como

de la ampliación de su base social de sustentación a través de la participación y la representación.

Este proceso desencadena una marcada **bipolarización** entre lo local y lo central ⁶ que produce -al menos- los siguientes efectos nocivos:

a) El debilitamiento del contenido, riqueza y visión de lo nacional;

b) La pérdida de importancia del nivel intermedio llámese provincia, departamento o región. La temática regional, tan importante en la década anterior, ha cedido posiciones ante el peso de lo municipal;

c) Se desorganiza el conjunto de la estructura estatal porque se superponen y multiplican las entidades estatales ante la ausencia de propuestas respecto de la organización del Estado.

d) La hegemonía del poder municipal en la escena local tiende a homogenizar la cotidianidad y, lo que es más grave, por los efectos heterogéneos de la globalización en el territorio, a difundir la autonomía de la pobreza.

La vía municipal que fortalece el concepto de lo local generó la hegemonía de un tipo de poder localista sobre los otros y de éste sobre los intermedios, lo que tiende a homogeneizar la escena local y a cuestionar la visión nacional. En América Latina, los procesos más radicales de municipalización fueron el boliviano y el colombiano; en el primer caso, a través

5. Es interesante notar que en Europa este proceso se desarrolla desde fines de la década del sesenta y principios del setenta (Cfr. Borja, 1987).

6. La bipolarización Municipio-Gobierno Nacional ha conducido, en el Ecuador de hoy, a fortalecer el centralismo, que es lo que debe atacar la descentralización. Más aún, ha terminado por debilitar a la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), por cuanto los municipios de las ciudades grandes (Quito, Guayaquil y Cuenca) prescinden de su organización natural y establecen relaciones directas con el gobierno nacional. De esta manera, la AME se convierte, por la lógica perversa de su reivindicación, en un sindicato de municipios pequeños.

de la creación de múltiples municipios y, en el otro, mediante una propuesta institucional general.

La **segunda etapa** se caracteriza por el regresar la mirada hacia el nivel intermedio de gobierno, con el fin de remediar el vacío que produjo el excesivo peso sobre lo municipal. Algunos países se encuentran en un momento de redefinición de estas estructuras provinciales o departamentales, con miras a establecer los vínculos de lo local y lo nacional.

Los países federales de Argentina, Brasil, México ⁷ y Venezuela se encuentran en un momento de fortalecimiento del federalismo, sobre la base de sus estados. Los países unitarios como Bolivia, Chile y Colombia retoman el tema del gobierno intermedio. Bolivia nombra un prefecto delegado por el Presidente y un consejo departamental elegido indirectamente por concejales municipales. En Chile, se diferencia el gobierno regional delegado y el gobierno provincial. Y en Colombia, se elige al gobernador departamental.

Si esta es la tendencia en América Latina, por qué no pensar que para el Ecuador es necesario el nivel intermedio y que se requiere corregir el prevaeciente énfasis municipalista, a través de formular propuestas generales sobre la organización y niveles del Estado, que superen aquellas que se encasillan en lo municipal o en lo provincial.

El proceso descentralizador que considera el nivel intermedio de gobierno no tiene la cualidad de estar implícitamente definiendo las relaciones entre los distintos órganos subnacionales, construyendo nuevas formas de articulación intraestatal y, por tanto potenciando la unidad del Estado nacional ⁸.

En un proceso de reforma del Estado es conveniente pensar globalmente en su estructura y no solo en uno u otro de los órganos subnacionales. Creer que la diferencia entre la descentralización provincial y municipal es solo de grado, de profundidad en el proceso es equivocado. Se piensa más radical la visión de origen municipal e incluso se la justifica por cuanto, al ser más próxima a la sociedad civil se la considera más democrática, menos corrupta y más eficiente. Sin duda, esta propuesta tiene muchos problemas.

Los regímenes políticos

En América Latina, las formas de organización estatal -unitaria o federal- parecen ser una variable que no garantiza la descentralización. Si se efectúa una rápida evaluación sobre cuál de los dos sistemas ha sido más eficiente y democrático en el tratamiento del tema de la descentralización, se puede concluir que se trata de un falso problema.

México, país federal, es quizás uno de los países más centralistas

7. En México porque la lucha opositora revaloriza los estados y por la crisis del conjunto del sistema político basado en la fusión del partido, el gobierno y el Estado.

8. La descentralización que tiene en cuenta al nivel intermedio "afecta a la estructura del Estado y a la naturaleza de las relaciones entre los diversos niveles de gobierno. Implica, en consecuencia, nuevas formas de articulación, a diferencia de la descentralización municipal, en la que los problemas tienen, como ya se ha visto, forma esencialmente operativa" (Fernández, 1997).

de la región. Mientras que Argentina y Venezuela -países federales- tienen un significativo nivel de centralización. Colombia, Brasil y Chile -países unitarios- son ejemplos aleccionadores de descentralización. Brasil país federal, mantiene y profundiza el proceso de fortalecimiento municipal. Ecuador, país unitario, continúa centralizándose y Perú, país unitario, involucre luego de varios años de experiencias interesantes de descentralización.

En cambio, el corte democracia/dictadura sí es importante; la tendencia de que las dictaduras sean centralistas, no significa que las democracias no lo sean, o que no se den las excepciones de rigor. Sin embargo, es indiscutible que los procesos de redemocratización que vive la región desde fines de los años setenta, han arrastrado consigo al tema de la descentralización. En todos los países -de una u otra manera- se lo viene discutiendo con tuerza a partir del proceso de retorno al régimen constitucional.

Una revisión de los casos

Los estados de América Latina que se plantean el proceso descentralizador, han producido reformas legales que incluso han llegado a los respectivos textos constitucionales como fórmula para dar salida a las propuestas. En las nuevas constituciones de Brasil (1988), Colombia (1991), Chile (1979-91), Ecuador (1979-95) y Perú (1979) se contempla el proceso. Sin embargo, no ha sido sufi-

ciente, por lo que se han requerido de leyes secundarias, para impulsar algunas propuestas concretas.

En el caso ecuatoriano, una reforma constitucional es urgente, sobre todo para definir la estructura del Estado, en cuanto a las competencias y funciones que cada uno de los niveles debería realizar, sin excluir la redacción de una verdadera ley marco, única y general que, además, de codificar el conjunto de las leyes que rigen al llamado régimen seccional autónomo pueda rediseñar las leyes actualmente vigentes⁹.

Este cuerpo legal ha tratado, entre otros, los siguientes temas:

1. Uniformismo.- A partir del hecho que la realidad local es heterogénea y que es factible regularla mediante un mismo instrumento jurídico, se busca vencer la legislación uniformista reconociendo la diversidad dentro de la unidad existente -más no la exclusividad- y dejando una amplia flexibilidad de organización. El uniformismo es casi tan perjudicial como el centralismo, por lo que la mayoría de las propuestas consagran el principio de la diversidad de regímenes descentralizados.

La creación de un régimen que rompa el uniformismo recae, en unos casos, en una pluralidad de órganos estatales y, en otros, en la delegación en un solo órgano de orden nacional. Brasil, por ejemplo, se delega a los Estados de capacidad de crear municipios y regiones metropolitanas. En Venezuela, se definen las caracte-

9. Nos referimos -principalmente-, a las leyes del Régimen Municipal y Provincial, de redistribución del 15 por ciento de los ingresos netos del Estado hacia el régimen seccional autónomo y la de Descentralización y Participación Social.

rísticas municipales según criterios de población, desarrollo económico y localización geográfica. En Ecuador se instauró, en 1992, el régimen especial con la aprobación de la Ley de Distrito Metropolitano para aquellos municipios que superen el millón de habitantes.

Parece factible, dentro de una ley general y nacional, delegar al nivel intermedio la creación de municipios y que cada uno de estos se organice de acuerdo a sus conveniencias. También, se debe pensar en poderes locales y provinciales generales, por tipos y especiales, porque es preferible definir un abanico de órganos subnacionales -no solo el municipal- con el fin de aprovechar y potenciar la heterogeneidad. Con ello se lograría mayor flexibilidad para captar y potenciar la diversidad.

2. Intermediación.- En todos los países se configura un nivel intermedio de gobierno. Sin embargo, no se trata de desarrollar solamente su función de intermediario, también debe cumplir -entre otros- con el propósito de fortalecer las sociedades regionales, convertirse en ámbito autónomo de participación-representación y asumir su cualidad de filtro para impedir el fraccionamiento municipal, como base del clientelismo intraestatal.

En Chile se trabaja con las Intendencias (luego de "devaluar" las gobernaciones provinciales); en Bolivia por prefectos delegados para la desconcentración administrativa; en Colombia, con gobernaciones soberanas y en los países federales con los estados. Tanto en Chile, con los gobiernos re-

gionales como núcleo de interrelación entre la descentralización y desconcentración; como en Bolivia, con los prefectos departamentales que vinculan la delegación con la representación.

La alternativa del gobierno intermedio permite romper con la marcada polarización local/nacional que se produjo inicialmente. Uno de sus efectos fue la pérdida del nivel intermedio sea por la presencia de múltiples órganos¹⁰ o por su ausencia. La tendencia actual es hacia la simplificación y constitución de este nivel, sobre la base de la priorización que se le asigna a la entidad territorial de origen jurídico-político sobre lo puramente administrativo. Las corporaciones de desarrollo regional reasignan su existencia en beneficio de las gobernaciones en Colombia, las prefecturas en Bolivia y los estados en Venezuela.

Es inconveniente tener más de tres niveles interrelacionados, aunque sea posible, como en el caso colombiano, tener zonas especiales para la población indígena por razones culturales y/o turísticas particulares.

En el Ecuador, cualquier propuesta de descentralización deberá contener un esquema de intermediación entre los niveles nacional y local. Este es uno de los principales escollos, en tanto coexisten distintos modelos de órganos de gobierno superpuestos, desarticulados y contradictorios, que se niegan entre sí. No se trata del número que haya, sino de la lógica que tenga cada uno de ellos.

Este nivel intermedio es imprescindible constituirlo, buscando un empuje justo entre los órganos de repre-

10. Colombia tiene las regiones, los departamentos y las provincias. Chile las regiones y las provincias. Ecuador las regiones, las provincias y las gobernaciones.

sentación (Consejo Provincial) y de delegación (Corporación de Desarrollo y Gobernación); órganos descentralizados funcionalmente (Banco de la Vivienda) y territorialmente (municipios); órganos piramidales (Direcciones Provinciales) y paralelos (Juntas Parroquiales o tenencias políticas). Entre ellos existe yuxtaposición de competencias, se originan de manera diversa (por delegación, voto directo e indirecto) y tienen distintas funciones.

3. Competencias.- Se observa un aumento de las competencias en el plano local, ya por el incremento de las demandas locales, ya por la solicitud de los gobiernos locales o bien por los trasposos de los órganos centrales, de manera directa como en Chile o progresiva como en Venezuela (tienen un nivel de coordinación interesante). Este crecimiento de competencias no tiene sentido si el órgano correspondiente no tiene capacidad de asumirlas; mucho más si en muchos países (Brasil, Ecuador) los municipios pueden hacer lo que crean conveniente ¹¹. El debate del momento es la transferencia de competencias y del incremento correspondiente de la capacidad de gestión (recursos, organización, etc.) porque, caso contrario, se entraría en una lógica "perversa".

La existencia de competencias concurrentes o compartidas son necesarias, en la medida en que permiten la transterritorialidad de las decisiones, que la población tenga interlocutores y abre la participación a dis-

intos niveles, impidiendo la pérdida del referente nacional. Se requiere que las competencias exclusivas y concurrentes estén claramente definidas y que las autonomías no se confundan con autarquías.

En nuestro país se deben fortalecer las competencias locales y provinciales, de manera directa en aquellos gobiernos que tengan capacidad para hacerlo y progresiva en los restantes. El nivel intermedio no solo debe ser un escalón dentro de la concepción vigente de los vasos comunicantes entre lo local y nacional, sino en la mira de constituir un real gobierno intermedio y no de transición.

En la mancomunidad y la coordinación de los poderes locales y provinciales, el estímulo financiero puede ser una alternativa interesante para incentivar estos procesos. Todo aumento de competencias tiene sentido si el órgano correspondiente tiene capacidad de asumirlas y si se hace un incremento correlativo de recursos económicos.

4. Democracia Local.- Las modalidades de participación y representación política se amplían con la elección popular y directa de las autoridades unipersonales y colectivas en Colombia, Venezuela, Chile, Paraguay, Bolivia. Las ciudades de Buenos Aires (1996) y del Distrito Federal de México (1997) son las últimas ciudades en elegir democráticamente sus autoridades ¹². Ecuador y Brasil corrieron distinta suerte porque mientras el pri-

11. Se incorporan a las competencias tradicionales, por ejemplo, las de la policía, recursos naturales, desarrollo rural, crédito, producción, educación, salud y emergencia y prevención de catástrofes.

12. Este hecho representa la culminación del ciclo de ampliación de la representación en América Latina, que se inició con la elección popular de alcaldes en Colombia (1986), y el comienzo del de la participación (Carrión, 1997).

mero se estancó en el proceso, el segundo amplió sus formas de participación y representación política. Mediante la legislación sobre referéndum (Venezuela), consulta municipal, cabildo abierto, veeduría ciudadana (Colombia), defensoría del pueblo (Paraguay) se busca incrementar la presencia ciudadana.

También hay nuevos cauces institucionales de participación, por ejemplo: por grupos de población (mujeres, negros, discapacitados), por la prestación/producción de servicios, por sectores o ámbitos territoriales (Brasil, Colombia), por los llamados presupuestos participativos (Brasil) o a través de los planes estratégicos (Argentina, Chile).

Hay que pensar en novedosos mecanismos institucionales de participación como los señalados y que no sean exclusivamente políticos, sino también cívicos, gremiales, de género, de carácter territorial y culturales, entre otros.

5. Finanzas.- Existe una marcada tendencia a incrementar los recursos en los niveles locales y medios, en base a mejorar la captación de los recursos locales, redefinir los ingresos propios y redistribuir los recursos de manera transparente -mediante Ley-, para resolver las inequidades regionales y municipales. El debate de la autonomía económico-financiera debería profundizarse, pero sin descartar las respectivas relaciones con las políticas macroeconómicas.

Colombia incrementa los ingresos municipales en un punto porcentual por año, respecto de los ingresos corrientes de la nación, hasta alcanzar el 22% y el 18% a nivel departa-

mental en el año 2001. Eso significa que el 40% de los ingresos fiscales estarán descentralizados. Estos recursos se destinarán a educación el 30%, salud el 20%, agua y saneamiento básico el 20%, recreación, cultura y deporte el 5% y el resto de libre inversión. Chile crea el Fondo Común Municipal que redistribuye el 50% de los ingresos de bienes raíces y de circulación vehicular. En Ecuador, según la reforma constitucional de 1995, se establece que el 15% de los ingresos netos del Estado deben ser transferidos a los organismos seccionales autónomos.

En el país se deben establecer los mecanismos adecuados para las transferencia de los recursos que se incrementarán, mecanismos automáticos que eliminen la discrecionalidad (que fortalece el clientelismo y la corrupción) y no estimulen la dañina perezosa fiscal. Pero, así como se deben distribuir armónicamente los recursos para generar equidad territorial, también se los debe asignar equitativamente entre los distintos niveles del Estado.

6. El territorio.- En términos territoriales, Chile definió 13 regiones con gobiernos regionales, personalidad jurídica y recursos propios. Tienen un Intendente designado por el Presidente y Consejos Regionales elegidos de manera indirecta por los Concejos Municipales. Colombia definió 4 niveles de gobierno: Departamentos, Municipios, Distritos (Bogotá, Cartagena, Santa Martha) y territorios indígenas, y la posibilidad de constituir regiones y provincias. Los seis niveles tienen autonomía, elección, gestión, administración y recursos autónomos.

En Perú, la Constitución de 1979 definió el desarrollo descentralizado del Estado a través de sus principios y de la necesidad de regionalizar el país. El territorio se dividió en 1990, en 11 jurisdicciones regionales, Lima y el Callao. Había una Asamblea regional que se constituía con un 40% de representantes elegidos directamente, 30% de Alcaldes Provinciales y 30 de Grupos de Base. El Presidente Fujimori eliminó todo esto, estancando el proceso.

Sin duda, la actual división territorial del Ecuador es obsoleta. Cuando el país asumió la condición urbana, muchas provincias perdieron su razón de ser, la atomización territorial se agravó, el clientelismo y caciquismo se profundizaron. En términos territoriales, hay que pensar bajo el principio de la "democracia territorial", con el fin de romper con los desequilibrios regionales.

Se requiere iniciar un nuevo proceso de territorialización del país: los Municipios Metropolitanos deben descentralizarse (Quito y Guayaquil) o recentralizarse (mancomunidad Manta - Portoviejo), definirse provincias especiales (Amazonia), culturales (pueblos indígenas) y naturales (Galápagos). Parece deseable tener 3 niveles de división político-territorial, con las respectivas condiciones de excepción: la provincia con territorios especiales y el cantón con distritos.

7. Municipalización.- Se debe consignar que en América Latina el uso del concepto municipio es muy amplio, pues cobija -por ejemplo- a los canto-

nes en Ecuador, a las parroquias en Bolivia y a los municipios provinciales en Perú. Esta heterogeneidad o indefinición trae también muchos equívocos a la hora de las comparaciones. De todas maneras, se percibe un incremento del número de municipios que lleva hacia un complicado proceso de fragmentación.

En la actualidad en América Latina existen alrededor de 16.000 municipios, cuando a principios de la década habían 13.000. En el Ecuador se desarrolla con mayor fuerza esta tendencia, especialmente desde principios de la década del ochenta, con el proceso de redemocratización que vive el país, cuando se incrementan notablemente: si para 1974 fueron 114 en la actualidad son 210; esto significa que en los últimos 22 años nacieron casi tantos municipios como en toda la historia nacional.

Las preguntas que surgen son evidentes. ¿Lo que estamos viviendo es parte del proceso de pulverización de lo nacional en beneficio de lo local? ¿Cómo asumir estas fracturas y diversidades que atraviesan el Ecuador, justo en un momento en que la globalización -antes que disolverlas- puede agudizarlas? Sin una propuesta real de descentralización, este proceso puede potenciar todos los vicios que arrastra y negar las virtudes que tiene.

Se debe detener el minifundismo municipal y provincial. Este proceso de fragmentación no debe llevarnos a creer que la democracia territorial deriva del hecho de que a más

municipios más democracia¹³. El Municipio no es el único órgano de la descentralización, porque, caso contrario, no solo que uniformiza sino que también homogeniza, polariza y atrofia a la sociedad y al Estado.

De la comparación de este conjunto de casos latinoamericanos, se desprende que se carece de un modelo de descentralización en la región, aunque hay tendencias generales que se comparten. Sin embargo, la profundidad y las características del proceso se especifican de manera diversa según el país. Tenemos procesos que ponen más énfasis en el conjunto del marco institucional (Colombia), en la parte económico-financiera (Chile) o en la participación (Bolivia). Brasil tiene un ritmo lento pero sostenido. Perú involucrena. El Salvador piensa en un esquema de recentralización territorial para descentralizar. Y el Ecuador camina lento y con muchos tropiezos, al subordinar la propuesta a un esquema legal, técnicamente mal diseñado, que no tiene un actor social claro de referente.

DESCENTRALIZACIÓN: LAS PROPUESTAS EN ECUADOR

La descentralización como proceso para reorganizar la sociedad y el

Estado está presente hoy en el Ecuador, más como discurso que como realidad¹⁴. El discurso descentralizado carece de una estrategia explícita y más bien tiende a desarrollarse a partir de ciertos intentos aislados que dan lugar a pensar que recién se están definiendo los contornos de la propuesta. En este contexto general, se pueden encontrar dos momentos: uno que va desde 1979 hasta 1995 y otro desde ese instante hasta la actualidad.

Los antecedentes (1979-95)

Los antecedentes inmediatos a la descentralización que se prefigura en el Ecuador actual, se deben encontrar -al igual que en el resto de América Latina- en el proceso de redemocratización que se inicia con la aprobación de la nueva Constitución en 1979. En esta Carta constitutiva del Estado Ecuatoriano se definen dos formas de descentralización: la territorial, ligada a los organismos seccionales propios del régimen autónomo; y la funcional, característica de las instituciones del régimen dependiente.

A fines de la década del ochenta se inicia un proceso de discusión sobre el tema, sustentado en la vieja tradición municipalista que caracteriza al Ecuador y que es la que va a

13. El proceso de descentralización europeo se sustentó, entre otras variables y a diferencia de América Latina, en la reducción del número de municipios. En Inglaterra de 2.000 se pasa a 500; en Francia se promueve la fusión, los sindicatos y las mancomunidades de municipios, así como las comunidades urbanas y los distritos para reducir sus 38.000 municipios; en Alemania de 24.000 a 3.500; en Austria de 4.000 a 2.300. Lo mismo ocurre en Bélgica, Países Bajos, Suiza, Dinamarca, entre otros. El incrementalismo municipal -en sus varias acepciones- es un límite para la descentralización y, por otro, la descentralización territorial actuó como condición para la descentralización administrativa y política.

14. En el Ecuador se observa una discusión recortada por los viejos temas del regionalismo y de un intento de descentralización demasiado pegado a la coyuntura política-electoral.

imprimir el sello original: el peso excesivo en este aparato estatal. Dos son las expresiones: por un lado, la llamada línea del "fortalecimiento municipal", como base para emprender un proceso de descentralización (¿qué no toca al centro?, impulsado desde el banco Ecuatoriano de Desarrollo (BEDE) con recursos externos. Se trata de una propuesta de política de inversión municipal que permita satisfacer las demandas locales por servicios y que mejore la capacidad de gestión municipal.

En este contexto, se diseña una ley del régimen seccional autónomo, esto es, para municipios y consejos provinciales que por el peso de lo municipal no encontró viabilidad. La ley se la dividió en dos: la ley de régimen municipal y la de régimen provincial (Guzmán, 1991), con lo cual se dejó de lado la posibilidad de ordenar el conjunto del régimen autónomo, y lo que es más importante, de neutralizar la hegemonía de un órgano de un nivel sobre el otro.

La Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA), es quizás la que más seriamente asumió la necesidad de una propuesta global. Planteó una reestructuración político-territorial del país sobre la base de una nueva configuración espacial que desemboca en la constitución de gobiernos propios para cada una de las jurisdicciones que diseña. Para ello formuló tres instrumentos legales: re-

formas a las leyes de régimen cantonal y provincial, y una nueva ley de regionalización.

Los gobiernos locales producen un doble movimiento de características novedosas: se define una propuesta desde la asociación de Municipalidades del Ecuador y surge otra desde las ciudades grandes¹⁵. Esta situación es interesante en la medida en que por la vía de los hechos se busca romper con el uniformismo municipal e introducir el régimen especial. Tan grave es el centralismo como el uniformismo, se debe vencer la legislación homogenizadora reconociendo la diversidad dentro de la unidad existente.

Hasta este momento las propuestas son intentos aislados de actores puntuales, que no logran diseñar una política nacional.

El proyecto de descentralización

En 1995 y como consecuencia del proceso de Reforma Constitucional iniciado a fines de 1994, se redefinen el escenario, los actores y las propuestas de descentralización. El escenario del debate se traslada y unifica alrededor del Congreso Nacional, los actores se expresan a través del protagonismo de los partidos políticos y del ejecutivo nacional, y la propuesta comienza a tomar forma de ley. Tal situación tiene, al menos, los siguientes momentos:

15. La experiencia de manejo práctico que desarrolla el Municipio de Quito desde 1988 se avizora como una propuesta interesante. El traslado de competencias por medio de convenios o por la asunción práctica de la vialidad mayor, de la vivienda, de la generación de una política financiera con ciertos niveles de autonomía y, sobre todo, de la Ley del Distrito Metropolitano - que otorga nuevas competencias al municipio, desconcentra su acción en zonas y promueve la participación-, evidencian la factibilidad del proceso.

a) El Congreso Nacional constituyó una Comisión Permanente de Descentralización que se convirtió en el eje del debate y en el lugar donde se procesaron las propuestas de actores institucionales (AME, INEC, etc.) y de los partidos políticos, con lo cual el debate asumió un real significado político.

b) El Congreso Nacional aprobó, en 1995, la posibilidad de que los no afiliados a los partidos políticos puedan terciar en los procesos electorales como candidatos, se permitió la reelección de las autoridades y la participación de los órganos del régimen seccional en un 15 por ciento de los ingresos del presupuesto nacional.

c) El Congreso y el gobierno nacionales conformaron la "Comisión Nacional de Descentralización" encargada de redactar una Ley Especial de Descentralización y Desconcentración. Esta propuesta, en la que participaron más de 1.000 representantes institucionales y en la que se recogieron las propuestas y observaciones de múltiples sectores del país fue retirado por el gobierno nacional, luego de la oposición que recibió de la Junta Cívica de Guayaquí l...Sin duda se trató de una propuesta técnicamente mejor elaborada, hecho reconocido por el BID (1997), pero que no encontró la coyuntura adecuada para su aprobación.

d) Desde esa fecha existe una cierta continuidad en la búsqueda de una coyuntura que viabilice la aprobación de una propuesta macro que genere confianza nacional. Esto ocurre cuando la Comisión de Gestión Pública y del Régimen Seccional del Congreso Nacional redacta la **Ley del 15 por ciento** que otorga recursos eco-

nómicos a los municipios y consejos provinciales y la Ley de Descentralización y Participación Social. Estos dos instrumentos legales encuentran viabilidad gracias a las concesiones que se hacen a los sectores involucrados, con lo cual pierde consistencia y coherencia la propuesta.

La propuesta anima un sentimiento anticentralista antes que una visión descentralizadora, cuestión que ha llevado a peligrosas posiciones secesionistas o privatizadoras que, en última instancia, conducen a un **descentramiento** o pérdida de la centralidad, que tanto lo público como lo estatal deben guardar.

La Ley, **en primer lugar**, deja de lado la posibilidad de reorganizar el conjunto de los niveles del Estado: nacional, provincial y cantonal, manteniendo la estructura actual. No asume el tema del gobierno intermedio, porque no plantea nada sobre las gobernaciones, mantiene las corporaciones de desarrollo regional y devalúa a los consejos provinciales al dejarlos en una situación peor a la actual.

En segundo lugar, la Ley plantea la problemática de la transferencia de competencias sin asumir el principio de la gradualidad, al señalar expresamente las competencias que cada uno de los niveles subnacionales debe tener. De esta manera, el principio de la flexibilidad tampoco se lleva a la práctica, porque todos los consejos provinciales y los municipios tienen las mismas competencias.

La heterogeneidad que existe en la realidad puede potenciarse. La transferencia de competencias se realizará a través de convenios, lo que sujeta el proceso a la voluntad de las partes,

se pone en duda que la transferencia se lleve a la práctica, al menos, como proceso general. Y cuando ello ocurra, los condicionamientos políticos de los gobiernos centrales introducirán nuevas modalidades al clientelismo intraestatal.

El diseño de la concurrencia de competencias conduce a una propuesta interinstitucional sumamente compleja y peligrosa, sobre todo en los campos de salud, educación y transporte.

En tercer lugar, la propuesta de participación, es demasiado reduccionista, ya que no contempla la intención de ampliar y fortalecer el conjunto de la democracia local: la participación, la representación y la legitimidad. A las organizaciones barriales se las concibe como el núcleo base de la participación popular. ¿Este es un caso generalizable al país urbano y rural de la Sierra, la Costa y la Amazonia? ¿Cómo se van a delimitar los barrios en términos espaciales?

Si la noción de barrio es de orden cultural y entraña un sentido físico de pertenencia que contiene múltiples identidades, cómo se va a delimitar su espacio y, cuando esto sea factible, la propia organización barrial producirá la segmentación de su estructura, sin permitir una correspondencia entre la organización barrial, las organizaciones funcionales y los niveles superiores.

En el caso ecuatoriano es imposible que dirigentes populares, barriales

y mujeres entren a dirigir cualquier municipio, porque estructuralmente están impedidos, ya que la única forma de representación es la que surge del partido político, donde se reproducen los vicios del centralismo y de género.

Los límites a la descentralización

"Si el esfuerzo descentralizador se enfrenta a la inercia histórica y tradicional centralizadora, ¿cuáles son los factores históricos y estructurales que bloquean la descentralización?" Intentando responder a esta pregunta formulada por Alfredo Rodríguez (1996, 56) se pueden señalar, al menos, los siguientes factores:

La **resistencia al cambio**, en tanto se presenta como un obstáculo cultural y administrativo de las personas, los actores sociales y las instituciones para romper con los procesos inerciales en los cuales están inmersos. La oposición al cambio se expresa cuando, por ejemplo, los profesores denuncian que la descentralización fragmentará sus demandas y por tanto su organización¹⁶. También, cuando las autoridades municipales se oponen a la participación ciudadana.

El **centralismo**, como una relación social que tiene su base de sustentación local y nacional, se opone a la descentralización en la medida en que sus actores principales pierden los privilegios que gozan. El centro justifica su actitud por la supuesta baja capa-

16. Sin embargo, la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL) en el año de 1993 introduce en su estructura orgánica las llamadas "Asambleas Regionales" con el fin de descentralizar la actividad de la Confederación. De esta manera, rompe con la inercia histórica del sindicalismo ecuatoriano y busca acompañar los procesos generales.

cidad de gestión de los entes locales para asumir las nuevas competencias, porque la dispersión de recursos no permite el desarrollo o por la dificultad que entraña el control de la corrupción, entre otros.

El centralismo existe porque crea para su reproducción, las bases locales que le permiten fortalecer las relaciones centro-periferia. En ese sentido, la vieja tradición municipalista sirve como mecanismo para perpetuar las élites locales, estructuradas -a su vez- sobre relaciones patronales, gamonales y caciquiles. Sobre estas bases construyeron el poder político y económico los grupos dominantes locales.

Un proceso de descentralización que redefina las relaciones de poder y diseñe una nueva organización estatal tiene resistencias en estos grupos locales vinculados -para su existencia y reproducción- con el centralismo. Por eso la propuesta del municipalismo gira alrededor de la distribución económica.

Según el centro, el incremento de las transferencias económicas debilita al gobierno y al desarrollo nacionales; es concebido como gasto y, por lo tanto, su incremento tiene efectos en las variables macroeconómicas (inflación, déficit fiscal). Para la periferia, la descentralización debe adoptarse sobre la base de mayores ingresos de redistribución nacional sin el incremento de nuevas competencias y de nuevos recursos locales (pereza fiscal). En este contexto de polarización, el clientelismo intraestatal encuentra terreno fértil.

El **municipalismo unilateral** es una corriente que cree encontrar solución

a todos los problemas. Se convierte en el actor central, el objetivo y el fin de la descentralización. Sostiene que creando más municipios y entregándoles más funciones se tendrá más democracia, eficiencia y desarrollo. Esta posición conduce a la pérdida de una perspectiva nacional, a desconocer el tema crucial del gobierno intermedio y a homogeneizar el propio desarrollo local al no reconocer la existencia de otros poderes locales.

El municipio ecuatoriano -como uno de los actores fundamentales- se ha convertido en uno de los factores más negativos para la descentralización. Según una encuesta realizada a las autoridades municipales, se evidencia el poco interés que existe por la transferencia de nuevas competencias, por la ampliación de la democracia local y por el incremento de los recursos propios.

En general, las autoridades municipales no demandan más competencias, pero tampoco quieren saber nada del fortalecimiento de la democracia local. La participación popular y el mejoramiento de la representación social no les interesa en absoluto, porque significa romper las bases sociales sobre las cuales descansa su poder. La participación popular es aceptada sobre la base de su no institucionalización y, además bajo un esquema de cooptación que garantice y reproduzca su clientela.

En esta perspectiva, un incremento de competencias significaría más responsabilidades, y una transformación de la escena y sociedad locales, en tanto que la organización local se ampliaría sobre la base de su com-

plejidad y de la presencia de nuevos actores descentralizados que disputarían la hegemonía clientelar clásica.

La vieja tradición municipalista es un aspecto negativo y regresivo, ya que ha consolidado élites locales muy fuertes, vinculadas con el centralismo y estructuradas sobre la base de redes clientelares de caciques, caudillos y patrones locales.

¿Qué es, entonces, lo que reivindicarían las autoridades municipales? Demandan más recursos, siempre y cuando sean transferencias del gobierno nacional. Así, la Ley del 15 por ciento -que muchos municipalistas la consideran la ley de descentralización del país- fue aprobada de una manera rápida y fácil. La ley regula la transferencia de los recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos locales, sin obligarlos a recaudar más eficientemente sus recursos, exigencia que rompe con las formas tradicionales de relación clientelar que se han mantenido con la población y, además, conduce a la llamada "pereza fiscal".

En la medida en que se municipalice lo localice el debate de la descentralización en los municipios, los alcaldes, lo local se pierde de vista que se trata de una relación social particular: de colonialismo interno, que entraña la relación centro-periferia.

La descentralización deberá ser concebida como una propuesta nacional, que atraviese todo el territorio y que requiere de amplios consensos para ejecutarla. El tema de la descentralización no corresponde al orden local -porque la suma de municipios no definen al país- sino al nacional, esta problemática no se percibe ni desde

los municipios ni tampoco solo desde el gobierno central.

LA PROPUESTA: LA REESTRUCTURACIÓN DEL ESTADO

Criterios generales

Las principales características del Estado Nacional en el Ecuador pueden definirse en los siguientes términos: Estado unitario, régimen presidencialista, organización descentralizada (a través de provincias y cantones) y sectorializada (ministerios), y estructura funcional con poderes (ejecutivo, legislativo y judicial).

Todo Estado unitario, en su integración, da prioridad a los siguientes criterios:

1. Mayor importancia de lo sectorial sobre lo territorial. La intervención estatal se ejecuta desde ciertos recortes de la realidad definidos por el centro y hacia la periferia. En la actualidad, el desarrollo nacional descansa en las políticas sectoriales, descuidando las regionales, provinciales y locales.

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

3. El Estado unitario tiene un sistema dual de ejercicio del poder, a través de órganos dependientes y autónomos, en el que tiene preeminencia el primero.

El paso de un Estado centralizado a uno descentralizado implica una rearticulación de estos tres criterios: la

priorización en lo territorial, la autonomía y la representación. Es decir, el diseño de un esquema de encuentro entre lo sectorial y territorial, entre la autonomía y la dependencia y entre la delegación y la representación-participación.

La descentralización debe corregir los problemas introducidos por el centralismo, así como también por la polarización nacional-local implantados por la vía municipalista. Se trata, por tanto, de reestructurar al conjunto del Estado y no a uno de sus niveles.

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

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

El gobierno intermedio se encuentra desprestigiado y carente de peso

real. Vive un vaciamiento de competencias, reducción relativa de sus recursos y la ruptura de las necesarias mediaciones. El paso inicial para resolver esta atrofia es la legitimación, como tema fundamental, sobre la base de la construcción de una propuesta.

La reivindicación del nivel intermedio debe partir de su posicionamiento como problemática de importancia dentro de la reforma del Estado. Este nivel de gobierno tiene mayores posibilidades de cooperación, complementariedad y concurrencia, estructuralmente tiene las condiciones de convertirse en el eslabón entre lo nacional y lo local. Su verdadera riqueza radica en ser un espacio proclive hacia el contrato y pacto sociales.

Definir el gobierno intermedio supone definir un esquema general del Estado y construir una propuesta global de su estructura, para que este nivel intermedio opere como bisagra entre el local y el nacional.

Indudablemente, hay que definir reformas constitucionales en los siguientes aspectos estratégicos:

1. Organización del Estado.- Una propuesta global de reorganización del Estado, debe definir el número de los niveles, (cuáles y qué deben hacer). Se considera necesaria la existencia de 3 niveles, que se los denominará genéricamente como órganos subnacionales (OS): provincias, cantones y parroquias.

2. El Régim en Especial.- Cada uno de estos OS podrá tener situaciones de excepción que atenderán al principio de la flexibilidad, surgida de la diversidad étnica (comunidades o cabildos en el nivel que corresponda

¹⁷), natural (Vr. gr. Galápagos) o especial (zonas metropolitanas de Quito y Guayaquil).

3. Las funciones de cada OS.- La Provincia es el nivel de intermediación por excelencia (espacio de encuentro de la autonomía-dependencia, de la delegación-representación y de lo sectorial-territorial), las parroquias el eje de participación y las provincias y cantones de la administración descentralizada.

4. El gobierno de cada OS.- Cada uno de los OS se gobernará con autoridades propias, elegidas de manera directa en las parroquias y cantones, y en las provincias una combinación directa en los consejos provinciales e indirecta en las gobernaciones. Todos los OS tendrán dualidad de funciones entre una instancia ejecutiva y otra legislativa, programadora y controladora.

5. Las competencias de la OS.- Una vez señaladas cuáles competencias son nacionales y, por tanto, intransferibles (seguridad nacional, políticas sectoriales, política internacional, políticas de transferencia), los OS ejercerán el conjunto de las competencias restantes -transferidas y/o delegadas-, correspondientes a cada nivel,

atendiendo a los cuatro principios: la subsidiariedad ¹⁸, la concurrencia ¹⁹, la solidaridad y la flexibilidad ²⁰.

6. La propuesta económica y los recursos de las OS.- Administran los recursos propios y participan de los ingresos nacionales a través de un porcentaje del presupuesto nacional. En términos económicos se requiere la definición de un fondo único y transparente de redistribución de recursos, constituido a partir del 15 por ciento de los ingresos corrientes netos del presupuesto del Estado. Este fondo se distribuirá a las entidades subnacionales atendiendo a las proporciones de competencias y funciones. El reparto económico será automático y se lo hará en función del número de habitantes, de las necesidades básicas insatisfechas y de la eficiencia administrativa. Estos recursos deberían servir como estímulo a la inversión (no al gasto corriente), al incremento de la recaudación propia (eficiencia tributaria), al aumento de nuevos ingresos y como mecanismo de redistribución nacional.

7. El gobierno intermedio.- Este nivel puede tener varias formas de OS: consejos provinciales, gobernaciones, distritos especiales (áreas metropolita-

17. Los territorios indígenas deberán formar un sistema integrado con el COMPLADEIN.

18. El principio de la subsidiariedad permite que las administraciones subnacionales reclamen o establezcan convenios para la transferencia y/o delegación de competencias, gracias a que el nivel más próximo a la sociedad civil tiene preeminencia sobre el superior. La cercanía le proporciona mayor conocimiento de la realidad, le hace más democrático y eficiente.

19. Este principio es imprescindible para el diseño de acuerdos y pactos sociales locales, regionales y nacionales y, sobre todo, para la ruptura de las autarquías. Se trata de establecer un complejo sistema articulado de coordinación de funciones.

20. La flexibilidad tiende a romper con el uniformismo y a reconocer la diversidad; por ejemplo, de los tipos de órganos, de la capacidad, complejidad o tamaño.

nas y reservas naturales) y mancomunidades, que atiendan la necesidad de desconcentrar y de descentralizar.

Este nivel cumple la intermediación, en la medida en que opera como bisagra desde lo nacional hacia lo local. Esta función la pueden cumplir los siguientes tres órganos subnacionales: La Gobernación, el Consejo Provincial y una instancia de encuentro entre ellos.

El Consejo Provincial es el nivel de descentralización en el contexto provincial. Recibirá las competencias y recursos de las corporaciones de desarrollo regional y las que se determinen de los órganos centrales nacionales. Tiene su Ley de régimen seccional que deberá ser reformada.

La gobernación se trata del OS más desconcentrado de la administración periférica, las intendencias y en general todas las responsabilidades del régimen seccional dependiente a nivel cantonal y parroquial serán absorbidas por los consejos provinciales, los municipios y las juntas parroquiales.

El gobernador es delegado del Presidente de la República, quien presentará una terna para que el Consejo Provincial lo elija. El gobernador es el representante del Presidente en la Provincia y dirigirá el gabinete departamental -compuesto por los representantes de los ministerios. Funcionará con los recursos de las gobernaciones e intendencias actuales, con los recursos desconcentrados de los presupuestos correspondientes a la actuación de los ministerios en el Departamento y de un porcentaje de los ingresos del presupuesto nacional.

8. La fusión y mancomunidad de OS.- La descentralización es un proceso de ida y vuelta con múltiples componentes, que tiene también aspectos de centralización, porque se trata de un proyecto que reorganiza la sociedad y el Estado en su conjunto.

Por ejemplo, la necesidad que las ciudades grandes se descentralicen en su interior y las pequeñas se agrupen en instancias superiores. Que unas y otras sean autónomas, con medios suficientes y que sean representativas. Que se formen asociaciones y mancomunidades de municipios de manera que ganen en escala. Se debe estimular la fusión y mancomunidad de provincias y cantones, a través del incremento de recursos económicos y de la administración de competencias compartidas.

9. El Congreso Nacional.- La descentralización también debería llegar, entre otros, al Congreso Nacional donde, por ejemplo, se puede repensar su composición, representación y funcionamiento desde esta perspectiva.

¿Por qué no estudiar mayores atribuciones legislativas para los Concejos Municipales? ¿Por qué no establecer vínculos de los Concejos Municipales y los Consejos Provinciales con el Congreso Nacional? Quizás esto permita que se refresquen mutuamente. ¿Por qué no pensar en una fórmula para que los alcaldes y prefectos se expresen en el Congreso, a través de comisiones o foros regionales o nacionales? Podrían estudiarse los roles de los representantes provinciales.

Es necesario recuperar la cualidad legislativa de los municipios y conse-

jos provinciales del país, porque son pocos los que verdaderamente legislan. Dentro del Congreso Nacional existe la Comisión del Régimen Seccional donde pueden participar los Parlamentarios Nacionales, los Prefectos y los Alcaldes.

10.- La democracia local.- Se estimula la democracia local a través de la regulación de la participación social en la gestión pública y un cambio en las modalidades de representación en las OS.

La base de la participación son las Juntas Parroquiales, tanto rurales como urbanas. Para ello, se debe elegir de manera directa al conjunto de sus autoridades (Presidente y Vocales).

En las OS provinciales y municipales existirá una participación de base territorial, ejercida por las juntas parroquiales y de base social, asumidas por organizaciones representativas de la localidad. Serán reguladas por ordenanza y tendrá influencia en los respectivos concejos y oficinas de la administración.

La participación se estimulará a través de consultas cantonales, la veeduría ciudadana, defensorías ciudadanas, presupuestos participativos, revocatoria del mandato, voto programático, entre otros.

La conformación de los concejos municipales y provinciales reproducirá la misma representación que existe en el Congreso Nacional. Esto es: una parte de la representación referida a la totalidad de la jurisdicción administrativa y otra a sus unidades menores. En el nivel provincial se tendrá una representación provincial y otra cantonal; y en los municipios, un número de concejales cantonales y otro parroquiales.

Las elecciones de las OS se realizarán en fechas distintas a las nacionales. La renovación de los Concejos departamentales, provinciales y cantonales se los hará principalmente cada dos años.

La regulación de las comunas y territorios étnicos.

BIBLIOGRAFIA

- Adriazén, Alberto **Regiones ¿Si o No?**, Ed. Grupo Propuesta, Lima, 1993.
- Boisier, Sergio, "Centralización y descentralización en América Latina a Medios de los 90's", en: **Revista SIAP**, N° 114, Cuenca 1997.
- Borja, Jordi, **Descentralización y Participación Ciudadana**, Ed. IEAL, Madrid, 1987.
- Carrión, Fernando, **Gobiernos locales y Descentralización**, Ed. FECS, Caracas, 1996.
- Carrión, Fernando, "Gobiernos Locales y nuevos liderazgos en América Latina" en: **Revista ICONOS # 3**, Ed. FLACSO, Quito, 1997.
- Coraggio, José Luis: **La descentralización, un día después**. Buenos Aires, 1997.
- Fernández, Gustavo: **Privatización y Descentralización**, Ed. ILDIS, La Paz, 1997.
- Guzmán, Marco Antonio: **Proyecto de Ley de Desarrollo Provincial**, Quito, S/F