

Fernando Carrión, editor

Procesos de descentralización en la Comunidad Andina



FLACSO
SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR



Organización de
Estados Americanos



Parlamento
Andino

© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
Páez N19-26 y Patria, Quito – Ecuador
Telf.: (593-2-) 2232030
Fax: (593-2) 2566139
www.flacso.org.ec

ISBN: 9978-67-073-4
Derechos de autor No. 017472

Coordinación editorial: Alicia Torres
Cuidado de la edición: Edmundo Guerra,
Soledad Fernández de Córdova,
Jesús Pérez de Ciriza,
Agenor Martí
Diseño de portada y páginas interiores: Antonio Mena
Imprenta: Ekseption Publicidad
Quito, Ecuador, 2003
1ª. edición: enero, 2003

Las ideas, afirmaciones y opiniones expresadas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no son necesariamente las de las organizaciones que la auspician ni de sus Estados miembros.

Índice

Presentación	11
LA DESCENTRALIZACIÓN EN SU CONTEXTO	
La descentralización en América Latina: una perspectiva comparada <i>Fernando Carrión M.</i>	15
Posibilidades de una ley marco de descentralización para la Comunidad Andina de Naciones <i>Rubén Vélez Nuñez</i>	47
El contexto público de la descentralizaación <i>Anne-Marie Blackman</i>	55
LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES ENFOQUE COMPARATIVO	
Balance comparativo de la descentralización en los países de la Comunidad Andina <i>Lautaro Ojeda Segovia</i>	65
La descentralización andina: ¿tema supranacional? <i>Fernando Carrión M.</i>	105

LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES: LOS CASOS NACIONALES

La descentralización en Colombia: en busca del bienestar y la convivencia democrática	127
<i>Fabio E. Velásquez C.</i>	

La descentralización en Bolivia: avances y retos actuales	177
<i>José Blanes</i>	

La descentralización en el Perú	221
<i>Alberto Adrianzén M.</i>	

Cambios constitucionales y descentralización en el Perú de hoy	243
<i>Manuel Dammert</i>	

La descentralización en Venezuela	259
<i>Carlos Mascareño</i>	

Ecuador: descentralización y participación ciudadana, proyecto de estudio e investigación	309
<i>Diego Peña Carrasco</i>	

COMENTRIOS DE LAS AUTORIDADES

Centro y periferia: un diálogo necesario	343
<i>Roque Sevilla</i>	

Descentralización para la modernización y el desarrollo	349
<i>Anunzziata Valdez</i>	

El Parlamento Andino: un factor de descentralización	353
<i>Enrique Chirinos Soto</i>	

Una comisión permanente del Parlamento Andino	357
<i>Eloy Luján Cruz</i>	

La descentralización, arma contra la corrupción 363
Carlos Arturo López

La descentralización: problema complicado 375
Jamil Mabud

COMENTARIO DE LOS TÉCNICOS

El centro: un gran vacío 389
Felipe Burbano de Lara

La descentralización y la distribución del poder 395
Simón Pachano

Movimientos sociales y participación ciudadana 401
Fernando García

La descentralización y el Estado unitario 405
Abelardo Pachano

Descentralización de competencias: análisis comparativo 413
Jonas Frank

El contexto público de la descentralización en el área andina 423
Mario Solezzi Ch.

Ecuador: descentralización y participación ciudadana, proyecto de estudio e investigación

Diego Peña Carrasco*

Introducción

Este documento se preparó para el seminario andino *Descentralización y Participación Ciudadana en los Gobiernos Locales*, realizado en Quito entre el 18 y el 19 de noviembre de 1999, bajo el auspicio de la Secretaría General del Parlamento Andino, la Unidad para la Promoción de la Democracia, de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Sede Ecuador.

El objeto del documento es registrar las experiencias ecuatorianas en descentralización y participación para intercambiarlas con las de los otros países andinos. Para hacerlo, se mantuvo la estructura prevista por la coordinación de las investigaciones nacionales.

Al trabajar los contextos teórico y político, para evitar los sesgos que podrían introducir las orientaciones propias del autor, se eligió recurrir a los estudios, publicaciones e intervenciones de investigadores, personalidades y actores que se manifiestan sobre estos temas, en busca de rescatar sus interpretaciones del proceso en el país, en su rica diversidad. Con este material, se seleccionó los elementos que parecían relevantes y se identificó sus referencias principales en la evolución del debate en el período entre el retorno a la democracia, en 1979, y la fecha actual.

* Consultor del Consejo Nacional de Modernización, Ecuador

Los avances más significativos del proceso, en su expresión legal e institucional, se registraron más por la conformidad que alcanzan entre los actores, porque expresan, a manera de resultantes, las contradicciones, alianzas y concordancias que se alcanzaron, y porque implican un acatamiento generalizado que tiene repercusiones en el proceso.

Las experiencias de descentralización y participación que aquí se describen no implican una selección y menos una calificación del autor; sólo se las presenta con una intención ilustrativa; las ausencias no tienen un criterio discriminador.

Sobre aspectos como la estructura de las relaciones entre los niveles de gobierno y sobre los sectores de competencias, se desarrolló un resumen y, sobre los temas fiscales, se recurrió a autores especializados, de los que se capturó los elementos que revelan la problemática.

En el Ecuador se vive un momento histórico de privilegio, pues, en estos días, se resolverán temas trascendentales sobre la organización y la estructura del Estado, sobre las relaciones con la sociedad y sobre sus perspectivas para el futuro. Sin embargo, se enfrenta el peligro de que observaciones e interpretaciones consignadas en el documento puedan ser interpretadas con significaciones contingentes, diferentes a las intenciones de revelar partes del proceso con una visión amplia de plazo.

Contexto teórico y político de la descentralización en el Ecuador

El camino de construir, en el Ecuador, un Estado nación, que implica un proceso de centralización, ha sido sinuoso y lleno de dificultades.

Pasada la fase histórica de la colonia¹, desde la Independencia de la Corona Española, el Estado arrancó con la cuestión de Guayaquil (1830), diferenciando que amenazó con la no-integración del territorio. Apenas superada la situación, su unidad se sobresaltó con propuestas, amenazas e intentonas secesionistas de diversos territorios. La organización del Estado registraba esas incidencias en leyes de aplicación difícil o en entidades sin capacidad de

1 El Estado colonial se podría definir por su situación de excentrismo o centralidad externa al territorio.

sobreponerse a los caudillismos y caciquismos locales, predominantes hasta avanzado el siglo XIX (Muñoz et. all., 1999).

Desde inicios del presente siglo, la Revolución Liberal alcanza a conformar el Estado nacional, al integrar un solo territorio, e impone la preeminencia de leyes nacionales y una institucionalización que cobra fuerza especial en la década del cincuenta² con la conformación de un creciente aparato de gobierno, que alcanza su punto culminante en los años setenta y ochenta³ para la administración estatal de los recursos petroleros.

El crecimiento central del aparato deteriora, por competencia de recursos financieros y humanos, a los entes subnacionales autónomos: municipios y consejos provinciales. Éstos, que encarnaban la nacionalidad, pierden o devuelven responsabilidades, como la educación y alguna especialmente notable; entrega la recolección y el tratamiento de los desechos sólidos, el manejo del agua potable y el alcantarillado. Los períodos de abundancia de recursos para ser distribuidos repercutieron en el fenómeno llamado ‘pereza fiscal’ de las municipalidades, las convirtió en botines políticos para grupos emergentes y consagró su dependencia financiera, que relativizó su autonomía.

Los vicios políticos de la fase petrolera en el gobierno nacional, tales como el clientelismo, el desperdicio y la ausencia de planificación, se reflejan en los gobiernos seccionales⁴. La concentración de las inversiones en las áreas urbanas y las obras fastuosas en algunas ciudades se manifiestan en contraposición al abandono de las áreas rurales.

A pesar del crecimiento del aparato del gobierno nacional, la tesis de que no ha concluido el proceso de centralización del Estado en el Ecuador se acepta con alguna facilidad⁵, pese a que las realidades a las que se alude suelen no ser idénticas.

2 Se crean el organismo de planificación nacional, la mayoría de ministerios y entidades de control y algunos de los organismos de desarrollo regional.

3 Se constituyen institutos de especialización sectorial para la provisión de infraestructura y para regular y administrar recursos nacionales.

4 Angel Crespo (1992): “Lo que se observa a nivel del Gobierno Central, se crea también a nivel de los gobiernos municipal y provincial y, en este sentido, sin temor a equivocarse, se puede afirmar que las prácticas centralizantes se presentan en la gestión de los gobiernos seccionales”.

5 Ejemplos: Raúl Gangotena, en *El Proceso de Descentralización en el Ecuador*, afirma que: “En el Ecuador, a fines de 1993, no hay evidencia que permita afirmar que el proceso de centralización haya terminado”. Fernando Carrión (1999): “... el proceso de centralización aún no ha concluido y porque todavía no se avizora un proyecto hegemónico que lo contrarreste”.

También se acepta que los procesos y las propuestas de centralización o descentralización tienen que ser examinados y apreciados en su contexto histórico, y deben ser reconocidos en su verdadero valor por el aporte de soluciones que comportan en cada momento político y social al país (Carrión 1996) .

Las vertientes de la discusión teórica sobre la descentralización parecen ser las mismas en toda América Latina y el Caribe. Sin embargo, en cada país encuentra énfasis y tiempos diferentes, y reflejan en la superficie los desarrollos y conflictos del fondo.

En el Ecuador de hoy, la descentralización es uno de los temas nacionales de mayor interés social; se revela en el espacio que ocupa en el discurso político, en la atención que le prestan los editorialistas de los periódicos locales y nacionales, en los programas gubernamentales que merecen atención de la cooperación técnica externa y en la frecuencia con la que es mencionada como alternativa para superar o, al menos, paliar la crisis nacional.

Esta atención generalizada obedece a tres elementos:

- La evolución de la discusión a lo largo de los años.
- El peso de las corrientes, experiencias e información relacionada, en el nivel internacional.
- La percepción del tema como una posibilidad de reorganización del Estado, en una situación de crisis que impulsa a la búsqueda de salidas.

Con el advenimiento de la democracia, en 1979, el tema toma relevancia en los medios académicos. Sus referentes casi exclusivos eran, en el plano institucional, los municipios y su “abdicación de responsabilidades en beneficio del gobierno central” (Gangotena 1995) y el proceso de deterioro de la participación de los gobiernos subnacionales en el presupuesto general del Estado. Su norte, las esperanzas en la democracia recientemente recuperada, después de siete años de dictadura.

Durante la década del ochenta, el tema alcanza a las esferas tecnocráticas del gobierno, para cuestionar las prácticas de la planificación nacional, las deficiencias en la asignación de los recursos, la planificación del desarrollo urbano, el perfeccionamiento de los instrumentos de gestión local, en especial de los sistemas de información socio-económica y territorial; la selección y la

calificación de los proyectos de inversión pública. Su proyección, mejorar la cobertura y la calidad de los servicios, optimizar la inversión pública, fortalecer los gobiernos locales con capacidades y recursos y aprovechar las aún no integradas potencialidades locales, en términos de los recursos naturales.

Desde los primeros años noventa, el tema ocupa la atención de los políticos, impelidos por los estudios sobre los dispares escenarios electorales que se presentan en el territorio nacional, los temas de la gobernabilidad de la nación, la emergencia indígena como actor propositivo, los requerimientos de participación social, la integración al mundo globalizado y la evidencia de un Estado obeso, inadaptado a la diversidad nacional e insuficiente en sus capacidades políticas, administrativas y financieras.

A mitad de la década, el tema apunta al marco legal, a las características de la estructura del Estado y su reforma⁶, a las relaciones de sus diversas funciones, instancias y niveles⁷ con la sociedad y a la posibilidad de que la descentralización sea capaz de impulsar una salida en términos de la institucionalidad, la naturaleza y el financiamiento de un nuevo tipo de Estado.

En los últimos años, la recuperación de los temas de la regionalización, las autonomías y formas de gobierno alternativas al Estado unitario, presidencialista, asistencialista y rentista, se toman la escena y a veces velan el tema de la descentralización, pero le aportan la atención pública en dimensiones incomparables a las que tenía antes. Incluyen opciones sobre los temas fiscales, definiciones sobre el territorio y opciones de articulación intergubernamental.

En todos los casos consideran, con énfasis diferentes y modalidades variadas, conceptos modificatorios de las relaciones del Estado con la sociedad, en términos de su participación en la gestión de lo público, su decisión y su control.

En la discusión de los años noventa, pesan notablemente los procesos de regionalización del territorio en Chile, la Asamblea Constituyente en Co-

6 “En resumen, la visión municipal propone: que la descentralización debe ser considerada como la estrategia fundamental de la reforma del Estado; que su visión de la descentralización no se opone a las estrategias de modernización, desregulación y privatizaciones elegidas por el gobierno, pero que les antepone como objetivos superiores: el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la democratización real del estado y la equidad y armonía del desarrollo en todas las secciones del territorio nacional” (Peña, 1994).

7 Incluida la reflexión sobre la necesidad de fortalecer el nivel intermedio, tradicionalmente débil en el Ecuador.

lombia (1991), la ley 60 de competencias y recursos en 1993; la expedición de las leyes de participación social y de descentralización en Bolivia, en 1994, entre otras experiencias. En realidad, éstas se tornaron referentes paradigmáticos.

Si bien en ninguna de estas etapas del debate teórico la descentralización contó con una propuesta consistente, es decir, que combine consenso social con posibilidades prácticas reales en términos legales, fiscales y administrativos, y éstos con voluntad política, organización de gobierno y visión de alcance nacional, a cada una corresponden, casi sincrónicamente, ópticas características que aún se mantienen en el debate: a la primera, una visión 'municipalista' excluyente; a la segunda, una visión 'desarrollista', basada en los proyectos de infraestructura local; a la tercera, una visión 'estructuralista' del Estado, vinculada a la reforma, y, a la última, la visión de las autonomías como posibilidad de salida de la crisis.

A cada una, también, sin incluir la última, correspondieron reacciones del gobierno nacional que se expresan en programas, resoluciones o entidades, que pretenden responder al tenor del debate. Desde los años noventa, se manifiestan en leyes y reformas que recogen desde el Estado las propuestas de los actores. Anclados a cada una de las visiones, se encuentran actores institucionales, sociales o políticos, que instrumentan la confrontación entre ellas, para sus propios intereses segmentados, sin conseguir, generalmente, que expresen los intereses comunes de la nación⁸.

Las diferentes visiones se han actualizado y disponen de versiones renovadas al calor de los acontecimientos, la situación política y económica del país y el marco legal vigente, que se ha transformado significativamente desde el año 1995. También se modifican dinámicamente por la confrontación con otras posiciones⁹.

8 En los primeros días de noviembre de 1999, un acontecimiento revela esta tendencia. Un grupo político de gran connotación, manifiesta su simpatía por una propuesta autonómica que cuenta con un importante respaldo social y la integra a su agenda de aproximación a una fase electoral. Editoriales de la prensa juzgan el hecho y seguramente en estos días se presenciara la polémica.

9 Esta síntesis descriptiva de la evolución de la discusión sobre el tema de la descentralización no hace justicia al desarrollo teórico abundante que ha tenido el tema en los escritos de una generación de intelectuales ecuatorianos y extranjeros que se han dedicado al tema en el país y han aportado artículos, libros, editoriales, ensayos, foros, seminarios, talleres y debates, que han proliferado, especialmente a partir de 1991. Es destacable el aporte de expertos nacionales a la producción de una considerable cantidad de proyectos de leyes, decretos ejecutivos y acuerdos ministeriales,

Durante 1999, hasta esta fecha, diversos proponentes han convocado a la sociedad a respaldar públicamente sus planteamientos y empujan la realización de consultas, reformas legales y exigen respuestas de las funciones del Estado, en plazos perentorios. El papel de los movimientos cívicos ha sido relevante y refrescante, en la medida en que frecuentemente se superponen al manejo político partidario.

Sin embargo, estas propuestas, que incluyen referencias a las debilidades y falencias de la gobernabilidad, hoy la enervan por su forma de presentación en la escena política.

Una corriente generalizada de opinión concurre en la necesidad de la descentralización. Intelectuales, políticos, autoridades, periodistas, cooperación técnica, movimientos sociales, dirigentes sociales y personalidades se han manifestado e impulsan con acciones objetivas el aceleramiento de procesos que no tienen aún una dirección única.

La concepción de hace quince años, de que la descentralización tiene como finalidad la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de los servicios básicos en manos de los municipios, ha transcurrido por un camino de expectativas sobre el mejor uso de los recursos, la asignación más equitativa de la riqueza por regiones, localidades y sectores, de la participación social, de la posibilidad de control de la gestión pública, de la democratización del poder, del mejoramiento y la legitimación de los sistemas políticos, de la eficiencia de un sistema institucional concurrente, de la adaptación a la diversidad cultural y demográfica, de la readecuación de las relaciones Estado-sociedad, de la representatividad, de las posibilidades de subsistencia y sustentabilidad y otras pretensiones.

Ahora, se ha legitimado en el imaginario político del país y, sin ofrecerse como una panacea, se plantea como una alternativa a la organización del Estado centralizado "... económicamente ineficiente, políticamente poco representativo, distante y autoritario; socialmente injusto porque incrementa las inequidades, margina y excluye; culturalmente homogeneizador en un

así como a la formulación de proyectos de inversión en el desarrollo institucional para modificar las prácticas y estructuras institucionales y para enriquecerlas con participación ciudadana. Estas contribuciones no pueden ser recogidas aquí en sus detalles y tampoco son parte de la pretensión de este documento, pero al menos mencionarlas revela el interés y la preocupación que despierta el tema de la descentralización como un reflejo de la necesidad de reaccionar a una organización estatal y a un sistema de relaciones con la sociedad, que es absolutamente insostenible.

contexto en que las diferencias se expresan creativamente; en el territorio agudiza los desequilibrios regionales, urbanos y rurales; y, en el ambiente produce altos niveles de contaminación y ruptura de la sustentabilidad” (Carrión, op. cit.).

El imaginario resuelve su horizonte en el corto plazo, lo refiere a la fase administrativa de transferencia de la responsabilidad y los recursos y no se plantea la construcción de nuevos compromisos y relaciones permanentes para vivir descentralizadamente. En este sentido, no prevé las dificultades y los requerimientos que se presentarán inmediatamente posteriores a la transferencia.

Al respecto, en “La descentralización, el ajuste fiscal y el desarrollo municipal en el Ecuador”, Eduardo Wiesner (1999) sostuvo: “La descentralización es un proceso cuyo éxito depende de qué tan adecuadamente se resuelven las condiciones que ella requiere. Es decir, no son los objetivos sino las restricciones de economía política las que determinan los resultados que se obtienen”.

El acuerdo, que se expresa imprecisamente y de forma diversa por los actores, no tiene un reflejo en las estrategias que se plantea para alcanzarlo, y la disparidad de criterios utilizada políticamente se torna perversa, pues le resta viabilidad como una propuesta única y nacional; más bien se presenta como un conjunto de alternativas heterogéneas, incompletas o sesgadas, dispares, a veces conflictivas, puntuales y funcionales a los actores individualmente considerados.

Esto tiene sus ventajas y desventajas. Entre las ventajas, destacan su adaptabilidad a las situaciones y especificidades regionales, la adecuación del ritmo a las condiciones y expectativas, flexibilidad y creatividad. En cuanto a las desventajas, impide disponer de una visión nacional, se incrementa su ‘imprevisibilidad’, no garantiza concurrencia y ‘subsidiaridad’ entre actores, no facilita la integración de acciones con otras estrategias, como la desconcentración, castiga los costos de transición, no facilita el control y no propicia su ‘replicabilidad’, entre otras características.

Marco normativo e institucional sobre descentralización y participación ciudadana en los gobiernos locales. Experiencias de su aplicación y desempeño

A continuación, se resume un itinerario de aprobaciones legales que expresan el avance y el interés en la descentralización en el país. El período enfocado parte del proceso de retorno a la democracia. Cada paso se presenta con un resumen ilustrativo, no exhaustivo, de los contenidos.

- A partir de la Constitución que se escogió en el plebiscito de 1979, constan elementos jurídicos que están vigentes como referencias para la descentralización, tales como la declaración del Estado descentralizado, el establecimiento de los regímenes de administración dependiente y autónomo, la estipulación de la autonomía funcional y territorial de las entidades seccionales, al diferenciar la descentralización administrativa de las entidades dependientes, de la territorial como característica de municipios y consejos provinciales.
- En 1990, la ley de desarrollo seccional (FODESEC), sustituye al fondo nacional de participaciones (FONAPAR), introduce criterios de asignación de recursos, que tratan de automatizar las transferencias, e institucionaliza criterios de distribución que buscan la equidad y la compensación de áreas deprimidas, en la distribución de recursos a todos los municipios y consejos provinciales. Aplica criterios de distribución entre municipios y consejos provinciales, basados en la densidad poblacional y las necesidades insatisfechas. Reserva un monto para operarlo como una contraparte a créditos internacionales que beneficiarían a las entidades municipales y provinciales de mejor capacidad de gestión.
- A finales de 1993, se expide la ley de modernización del Estado, privatizaciones y prestación de servicios por parte de la iniciativa privada, que establece las normas para la reforma del Estado con la perspectiva de los entes de financiamiento internacional. Crea el Consejo Nacional de Modernización y establece definiciones, orientaciones, normas y procedimientos para los procesos de descentralización y desconcentración de responsabilidades, funciones y recursos del gobierno nacional a los organismos seccionales autónomos y de privatizaciones a la iniciativa privada y organización comunitaria. Sienta las bases para impulsar estos

procesos con criterio nacional y como parte de la reforma concebida como política de Estado.

- Se expide la ley de régimen metropolitano de Quito, en la que se establece un régimen especial que incluye una nueva territorialidad, nuevas responsabilidades institucionales en el transporte, la planificación, la regulación territorial, la participación de la comunidad en el financiamiento de los proyectos y la desconcentración administrativa. Genera nuevas expectativas a los gobiernos locales sobre sus competencias.
- Las reformas constitucionales de finales de 1994 hasta inicios de 1996 incluyen los criterios de descentralización y desconcentración y los atributos de multiétnico y pluricultural al Estado; establece los objetivos de desarrollo armónico, solidaridad con las áreas deprimidas, la obligatoriedad de la desconcentración y estipula un proceso creciente de asignación de recursos como una proporción del presupuesto general del Estado para los gobiernos seccionales autónomos, y dispone su transferencia directa, oportuna y automática. Establece la reelección de autoridades y la participación de los independientes como candidatos.
- En 1995, en el Congreso Nacional se forma la comisión especial permanente de descentralización que, junto con una delegación del Presidente de la República, se encarga de preparar una ley de descentralización y desconcentración, cuyo texto se obtuvo tras una amplia consulta en todas las regiones del territorio. El texto lo presentan conjuntamente las dos funciones del Estado, en 1996; posteriormente, se retiró del debate por las presiones de la Junta Cívica de Guayaquil.
- En 1997, se aprueba la ley especial de distribución del 15% del presupuesto general del Estado para los gobiernos seccionales, que puso en vigencia los criterios y el mecanismo de distribución de los recursos entre municipios (75%), consejos provinciales (20%) y fondo de emergencia (5%). El fondo establece una participación del 3% para 1997; de un 7% para 1998; de 11% para 1999 y de 15% a partir de 2000. Este fondo considera, como criterios distribuidores, la población, las necesidades insatisfechas, un incentivo por eficiencia fiscal y administrativa y un fondo de contraparte para un programa de crédito para infraestructura (PDM).
- En 1997, se aprueba la ley especial de descentralización del Estado y participación social. Tiene por objeto “el fortalecimiento de las capaci-

dades locales para consolidar una gestión autónoma (...), define las relaciones y las responsabilidades entre la Función Ejecutiva y los gobiernos seccionales (...) fomenta y amplía la participación social en la gestión pública...” (González 1999). Establece una serie de áreas para descentralizarse y desconcentrarse, mediante transferencias y delegaciones habilitadas por convenios obligatorios para las entidades de la función ejecutiva, propuestos por los gobiernos seccionales; se fijan propósitos y procedimientos para la participación de la sociedad en la gestión pública y para la coordinación entre el régimen seccional autónomo y el seccional dependiente, y se señalan las funciones de planificación entre el nivel descentralizado y el nacional.

- A partir de una consulta nacional, una asamblea nacional electa por votación directa prepara un nuevo texto constitucional que el Congreso pone en vigencia en agosto de 1998. Se establecen los principios de “unidad nacional en la diversidad (...) y administrativamente descentralizado, pluricultural, multiétnico y diverso (...)”. “Se dispone la creación de un sistema nacional de salud que se integrará con las entidades públicas, autónomas, privadas y comunitarias del sector, que funcionará de manera descentralizada, desconcentrada y participativa”. “Se crea el sistema nacional descentralizado de protección integral a la niñez y la adolescencia, en el marco de lo cual los gobiernos seccionales formularán políticas locales (...), seguridad social (...), educación”, que deben organizarse de manera descentralizada (Moncayo, 1999). Moncayo valora los cambios constitucionales como positivos y hace una referencia especial al Título XI, que se refiere a la organización territorial y la descentralización, en el que se definen los regímenes seccional dependiente, para la desconcentración, y autónomo, para la descentralización; establece los principios de petición de competencias por parte de municipios y consejos provinciales; enriquece la división política administrativa, incluidas las juntas parroquiales en las áreas rurales; cambia la representación municipal en los consejos provinciales; establece como descentralizables o desconcentrables a todas menos seis competencias del gobierno nacional, condiciona la transferencia de responsabilidades con los recursos correspondientes; constituye los regímenes especiales para escenarios de características étnicas o ambientales, zonas de administración especial en la Amazonía y Galápagos; señala las cuatro fuentes de

recursos del régimen seccional autónomo; asigna nuevas responsabilidades a municipios y consejos provinciales, adicionales a las de las leyes; establece el control social, la participación y la rendición de cuentas, el sistema de planificación económica descentralizado, y asigna la característica de orgánica a la ley de régimen seccional autónomo, por lo que prevalecería sobre otras leyes ordinarias.

- La Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE), el Ministerio de Gobierno y el CONAM, suscribieron un convenio en 1999 para la formulación de la ley orgánica del régimen seccional autónomo, que reúne a la de régimen municipal y régimen provincial; legisla sobre la organización parroquial y los distritos especiales, distribuye las competencias en el régimen autónomo, establece las concurrencias y 'subsidiaridades', constituye un marco amplio para la definición autónoma de municipios y consejos provinciales, para que definan su organización y estructura; refiere a las relaciones del régimen autónomo con la sociedad y el resto del aparato del Estado y da operatividad a varios preceptos constitucionales. El proyecto está en borrador y su discusión no ha concluido.
- La AME tramita una serie de modificaciones a la parte tributaria de la ley de régimen municipal.
- El 5 de noviembre de 1999 se expide la ley de racionalización tributaria, que incluye una disposición transitoria que consigna recursos nuevos para que los municipios y consejos provinciales impulsen proyectos sociales orientados con criterios de descentralización.
- Se tramitan importantes proyectos de autonomías, especialmente provinciales y regionales, que modificarían varios cuerpos legales, incluso la Constitución, para facilitar su instauración. Buena parte de su esfuerzo propositivo se enfila en la línea de las reformas fiscales para asignar, recaudar y retener territorialmente productos de los tributos.

Esta síntesis incompleta de la profusa actividad legal e institucional revela la inserción del tema en la esfera de lo político, la participación de movimientos de corte cívico, la impostergabilidad del proceso como un requerimiento social a la manera de una estrategia para el desarrollo nacional y un proceso importante, aunque de profundidad y enfoque muy discutidos, de

reinstitutionalización del Estado, que encuentra su momento de arranque en estas expresiones.

En los últimos veinte años, diferentes momentos, especialmente a partir de 1994, se registran importantes experiencias y procesos en los que algunos municipios asumen, demandan, negocian o canalizan transferencias de responsabilidades. Las demandan al gobierno central o las otorgan a la sociedad en sus organizaciones civiles de intereses gremiales o territoriales. Asumen las formas de nuevas transferencias, de racionalización de competencias institucionales o de institucionalización de procesos, y son ya casos de descentralización, ya de desconcentración, ya privatizaciones, cada uno con sus propias connotaciones, consecuencias políticas y administrativas.

Varias de estas experiencias se producen sin los traslados de recursos correspondientes; otras se realizan por la vía de los convenios; unas terceras son de hecho.

Demuestran la suficiencia del marco legal o su permisividad, aunque revelan su imperfección y, muchas veces, sus inconsistencias, para los procesos de descentralización¹⁰.

La cantidad de experiencias concretas no es despreciable y ya no puede pasar desapercibida para la sociedad. Varios municipios, especialmente los de tamaño intermedio, además de Quito, asumen competencias diversas: transporte, salud (70 consejos o juntas locales de salud en el país), redes de emergencias médicas, consejos de exigibilidad de derechos ciudadanos, programas de fomento productivo para la supervivencia y empleo de sectores urbanos más pobres, acuerdos de fomento productivo y promoción industrial y comercial con las cámaras de productores, consejos de protección de niños y adolescentes, turismo, consejos de desarrollo humano, 'presupuestación' municipal con participación social y formación de mancomunidades. Igualmente, algunos consejos provinciales han asumido responsabilidades en el aspecto de fomento productivo, dotación de infraestructura y sa-

10 Paco Moncayo (1999): "Existen las normas constitucionales, legales y reglamentarias suficientes y convenientes para que el proceso descentralizador se cumpla. (...) Hay en la casi totalidad de ecuatorianos la convicción de la necesidad de cambiar radicalmente la estructura. Lo que no se ha observado es una voluntad real por parte de los conductores del Estado para llevar a efecto el proceso transformador".

neamiento ambiental en las áreas rurales y manejo de áreas de interés ambiental¹¹.

En algunos casos, el gobierno central concurre con programas de apoyo y, en la mayoría, los entendimientos de la sociedad organizada con las autoridades locales toman la iniciativa y mantienen, no sin complicaciones, procesos que responden, en cada caso, a sus necesidades, a sus posibilidades y a sus particularidades culturales. La participación social ha sido importante y tiende a mejorar estimulada por la crisis económica y, en algunos casos, alentada por la cooperación técnica externa. Estos casos son espacios de creatividad y aprendizaje que no están perfeccionados y son de reciente data.

De especial interés es el caso de los consejos y juntas de salud que pueden ser cantonales, barriales o para varios municipios agrupados, que son “el modelo de gestión descentralizado para el sector”, que se expresa en organizaciones de nivel local (ELEGES, entidades locales de gestión), en las que concurren los actores públicos y privados, los proveedores y los centros sociales y entidades de apoyo de diversa naturaleza (ONGs, iglesias, universidades), además de los representantes de usuarios.

A partir de un concepto renovador de salud preventiva y primaria, y convocados por el municipio, los actores parten de un mapa estratégico epidemiológico y social, que sustenta un plan estratégico de compromisos para combinar esfuerzos y recursos de los actores, mejorar el acceso de la población a la promoción y los servicios de salud, proveer un aseguramiento universal, acreditar proveedores, establecer estándares de calidad a los servicios, asignar recursos por resultados, contratar servicios y otras acciones.

Esta alternativa de transferir la competencia a la sociedad de múltiples proveedores que, en el nivel local, convoca a la colaboración entre entidades que no se logra comprometer en el nivel nacional, es parte de la política ministerial, tiene respaldo en las leyes y sustituyó la posibilidad de transferir la operación de la salud a los municipios exclusivamente, opción que, además de comportar riesgos, no interesaba a las autoridades municipales.

En salud, el proceso descrito concurre con la desconcentración ministerial y la reforma institucional del sector, que incluye varias entidades, hasta antes dispersas, que conformarán un sistema nacional de salud establecido constitucionalmente. El avance responde a un proceso de reforma de cinco

11 Esta es una referencia demostrativa y no completa.

años aproximadamente, que se ha mantenido a través del ejercicio de cuatro administraciones diferentes.

En educación, se inició la puesta en marcha de juntas administradoras de redes de escuelas primarias, que tendrán la responsabilidad de administrar los recursos disponibles y garantizar el acceso universal al servicio, su mejoramiento y su adaptación a los requerimientos locales. Las juntas administradoras de redes de escuelas (Redes Amigas) estarán constituidas por representantes de los padres de familia, profesores y representantes comunitarios o del gobierno local. Están en marcha en nueve casos y podrían integrarse, en pocos meses, setenta experiencias. Recogen los resultados de proyectos de mejoramiento de calidad docente, de adecuación de infraestructura y material didáctico e impulsan los contenidos de la reforma educativa, completándola con esquema de participación de actores que le da vitalidad social y viabilidad. Este esquema tiene sus detractores principalmente en el gremio de maestros.

En ambiente, acción social, trabajo y vivienda hay otros esquemas de implantación que no son idénticos, pero que apuntan a modelos de gestión y financiamiento descentralizado, que implican nuevos objetivos en cada sector de servicio, nuevas relaciones con los gobiernos seccionales y especialmente participación social.

En conjunto, sin estar exentos de riesgos, estos esquemas apuntalarán el desarrollo de gobiernos locales, perspectiva en la que la concurrencia de actores aporta las mayores expectativas¹².

En el plano institucional, se puede mencionar, como elementos contribuyentes con el proceso de descentralización, algunas acciones de diversos actores:

- Las mesas de diálogo sobre el tema emprendidas por el Congreso Nacional en varias provincias del país.
- El ejercicio de concertación social amplísimo, realizado para desarrollar la propuesta de autonomía de Manabí.

12 En esta línea, la Secretaría de Estado de Desarrollo Humano concertó recientemente con dos municipios la formación de un consejo consultivo de políticas sociales a escala local, en el que delega a los alcaldes su competencia de convocar a los representantes ministeriales en la localidad para que articulen sus operaciones en el marco una política social concertada con actores civiles.

- La recolección de firmas y propuesta de consulta sobre la autonomía del Guayas.
- Las consultas de autoridades y personalidades de la región amazónica.
- La consulta de autoridades en las provincias de Los Ríos, Imbabura y El Oro, entre otras.
- Los convenios para la identificación de competencias de interés de municipios y consejos provinciales, la determinación de condiciones de transferencia y el desarrollo de una capacidad de apoyo a las negociaciones que los gobiernos seccionales realizarán con los ministerios para la transferencia de recursos, suscritos por el CONAM con AME y CONCOPE.
- Los foros realizados por entidades como el diario El Comercio, el PNUD –en el marco del Diálogo Siglo XXI–, ILDIS, FLACSO, las universidades y otras entidades.
- Los planes de desconcentración desarrollados por doce ministerios, que comenzarán a ponerse en marcha a partir de 2000, que tienen como base el lanzamiento de una política de desconcentración nacional, en los próximos días.
- El programa de fortalecimiento de las gobernaciones como unidades de articulación de los procesos de desconcentración ministerial a las provincias, que se expresa en la constitución de gabinetes provinciales del régimen dependiente, que tiene como base una disposición constitucional y un decreto ejecutivo.
- Muchas otras iniciativas que aportan al proceso.

Como contraste, merecen atención las razones que determinan el ritmo en que los actores van reaccionando. El trabajo mayor parece estar en el cultivo de la voluntad política, en las autoridades y la sociedad, para el efecto de generalizar los procesos.

Las decisiones están, en mayor medida, en manos de las autoridades locales y provinciales, y las resistencias que se le presentan están en los intereses de la burocracia, los gremios de privilegios, la falta de incentivos fiscales y la escasa presión social.

Alex Hurtado, alcalde de Tena, ciudad amazónica, capital de la provincia de Napo, se pregunta: “¿Por qué no se descentraliza en el Ecuador?”, pesa a que su municipio, como los de Cuenca, Loja y Cotacachi, entre otros,

es uno de los que han avanzado significativamente. A manera de hipótesis, se responde:

“(...) El listado de funciones señalado en la ley (se refiere a la de descentralización) no es atractivo para las municipalidades (...), la reticencia al diálogo sobre las formas de transferencia (...), la irregular transferencia de recursos de parte del gobierno (...) genera un clima de desconfianza (...); la confusión entre descentralización y municipalización, en campos como la educación y la salud, han convertido el tema en bandera política. Hace falta un sujeto de base que sostenga y vele por el sentido de la descentralización (...), una población consciente y motivada a este tipo de cambios. No se ha tomado en cuenta la heterogeneidad y contradicciones en el campo popular. Existe poca conciencia en las municipalidades sobre la importancia y potencialidades de la descentralización (...)”.

El alcalde de Tena afirma: “Es hora de sumar actores y promover una descentralización real, cuya base es la participación ciudadana y el pleno ejercicio de la democracia (1999).

La participación social en los gobiernos locales tiene una tradición importante en el Ecuador, como en general en los países andinos, aunque se podría establecer algunas diferencias de región a región.

La Constitución ecuatoriana vigente fortaleció los esquemas de participación en la medida en que institucionalizó algunos canales que funcionaban de facto, sin que esto quiera decir que otros cuerpos legales no lo hayan hecho.

El hecho que generó una ruptura en esta línea fue el levantamiento indígena de 1990, que se reeditó, posteriormente, en diferentes escalas. Logró ratificar la presencia no de una minoría, como alguna vez se pensó, sino de una mayoría silenciosa en la esfera de la política nacional. De en adelante, ha conquistado pocas pero importantes representaciones en varios gobiernos locales¹³, en el parlamento y en una institucionalidad dedicada expresamente a reconocer su participación para pasar “de la exclusión social y étnica a la inclusión diferenciada, que podría devenir en el futuro en un real respeto a la diversidad” (Carrión, 1999).

13 Once alcaldes indígenas.

La participación directa de los ciudadanos se refuerza en el marco legal con la convocatoria a la participación electoral, en las formas directas de la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, el derecho de amparo, la defensoría del pueblo, el control de gestión, la obligación de rendición de cuentas de los gobiernos seccionales y en la visión, aún impracticable, del voto programático.

El debilitamiento de los partidos políticos, su fragmentación y pertenencia cada vez más regionalizada, han dado paso a representaciones corporativas (Pachano, 1998) de gremios, grupos sociales y de interés específico, sin sustituir el esquema político a los partidos; los suple por defecto. No cumplen el mismo papel e inmediatez sus aspiraciones, al fragmentar la representación de los intereses de la nación. Algunos partidos políticos tienden a corporativizarse geográficamente o por intereses económicos, a pesar de que, en el futuro próximo, no beneficiará la evolución del esquema político nacional.

Para los gobiernos seccionales y la participación social, en este plano de la diferenciación de la política, es muy significativa la elección de autoridades en el período intermedio de las elecciones nacionales. Tiende a independizar los escenarios nacionales y locales en la lid electoral, lo cual permitirá alianzas partidarias y de movimientos sociales, que no comprometerán las relaciones de la esfera nacional, aunque mejorarán la gobernabilidad de las autoridades locales.

La marginación del habitante rural del país, que no alcanzaba representación significativa en los gobiernos cantonales y provinciales, tiende a paliarse mediante la elección en las áreas rurales de juntas parroquiales y en los cambios de representación de los municipios en los cuerpos colegiados de los consejos provinciales, ya que la normativa constitucional prevé una forma de participación de los concejos cantonales de menor presencia electoral, en la mitad menos uno de los consejeros provinciales.

Finalmente, la posibilidad constitucional de constituir jurisdicciones especiales (circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas) por razones étnicas y ambientales, cuyas administraciones tendrán la significación de gobiernos seccionales, abre un espacio de participación de los tradicionalmente excluidos.

Este conjunto nuevo de posibilidades tiene la implicación de abrir, en general, para la participación social, y, en particular, para los excluidos étnicos, el acceso a la nación y eventualmente a su conducción.

Jorge León (1999) señala: “(...) Es imposible disociar a la descentralización del modo cómo se divide el poder, constitutivamente, en un Estado, o cómo ello afecta al sistema político”.

La reforma institucional amplía la participación y ésta repercutirá en el ritmo de la descentralización, pero también en su sostenibilidad. Democratizará el nivel local y revitalizará sus relaciones con el nivel nacional.

Relaciones entre los diferentes niveles de gobierno: competencias y atribuciones de las instituciones centrales y locales. Coordinación, manejo y supervisión del proceso de transferencia de competencias y recursos

La función ejecutiva, en el Ecuador, está compuesta por dos regímenes de administración: el dependiente y el autónomo, organizados en cuatro niveles territoriales: nacional, provincial, cantonal y parroquial.

El régimen dependiente, en el nivel nacional, está encabezado por el Presidente de la República y está organizado en secretarías de Estado (de Desarrollo Humano, de Economía, de la Producción, de Gobierno y Política, de Relaciones Exteriores y de Defensa y Seguridad Nacional).

En cada secretaría de Estado, se articulan varios ministerios (doce en total) que, en su conjunto, forman el gabinete nacional de Ministros de Estado, donde se articulan las políticas sectoriales como parte de la política nacional. Cada ministerio tiene subsecretarías por sectores especializados de la economía y de la política.

En el nivel provincial, funciona el gobernador provincial, designado por el presidente de la República, quien tiene el mandato de dirigir el régimen dependiente en cada provincia, es decir, dirige, sin funciones ejecutivas ni administrativas, la aplicación de las políticas nacionales y las políticas sectoriales de cada ministerio, a través de las delegaciones provinciales (direcciones provinciales). Para hacer esta articulación, en el nivel de los planes y los presupuestos del régimen dependiente provincial, se opera a través de un gabinete provincial que repite la organización que guardan las secretarías de Estado y los ministerios.

El gobernador es el eje de la desconcentración del régimen dependiente en el nivel provincial y debe propiciar la descentralización de competencias y recursos desde este nivel a los gobiernos seccionales autónomos.

Las delegaciones de los ministerios dependen, funcionalmente, de cada ministro, y, territorialmente, se articulan en el gabinete provincial presidido por el gobernador.

En el régimen dependiente, con jurisdicción en varias provincias, existen subsecretarías ministeriales y, en algunos casos, entidades funcionalmente autónomas, pero adscritas a veces a los ministerios, tales como las corporaciones de desarrollo regional; hay doce en el país. Estas entidades, subsecretarías regionales y corporaciones se articulan al resto del régimen dependiente por las gobernaciones de las provincias en las que operan. En la práctica, esta articulación es aún débil y está en construcción.

Las coordinaciones de los gobernadores con los ministros son eventuales, aunque tienden a mejorar. Las gobernaciones, en su estructura, no cuentan con los recursos para cumplir las funciones de dirección que le asigna la Constitución. La reunión de gobernadores provinciales constituye el Consejo Nacional de Gobernadores, de reciente constitución, y pretende articular los intereses territoriales con las definiciones sectoriales nacionales de los ministerios; en este sentido, busca convertirse en gabinete territorial del nivel nacional, aunque aún es un proyecto en construcción.

En el régimen autónomo, constituido por los gobiernos seccionales autónomos, están en el nivel provincial los consejos provinciales (22), con un prefecto electo, quien preside un consejo, también electo, de número variable (la mitad más uno, por elección directa, y la mitad menos uno, por elección de los concejos cantonales, de cuyo territorio no se hubiese elegido un consejero por la vía directa); en el nivel cantonal, un concejo municipal electo, presidido por un alcalde, también electo directamente, para el mismo período (214 municipios); en el nivel parroquial, en el área rural, se elegirán desde mayo de 2000 las juntas parroquiales, dirigidas por un presidente también electo.

En el régimen autónomo, también existen los distritos metropolitanos (ahora sólo el de Quito), que se organizan como las municipalidades y, por último, podrían formarse, según lo establece la Constitución, los distritos especiales por razones étnicas y ambientales.

Las competencias de los consejos provinciales, de los municipios y del distrito metropolitano se definen por separado en sus propias leyes de régimen provincial, municipal y metropolitano, de acuerdo a la asignación que hace la Carta Magna, que en lo sustantivo remite a cada una de esas leyes.

La superposición de competencias, la descoordinación y la no complementariedad, son permanentes en un ambiente de competencia que desperdicia recursos. Las definiciones constitucionales son pobres al respecto y no contribuyen a la solución de los conflictos.

Municipios y consejos provinciales tienen plena capacidad legislativa para emitir ordenanzas regulatorias para operar en su territorio, y el consejo provincial lo hace con exclusión de las áreas urbanas. Los territorios de jurisdicción municipal son urbanos y rurales, zonas de conflicto con los consejos provinciales.

Para resolver estos problemas, en busca del desarrollo de la complementariedad, la concurrencia y la 'subsidiaridad', se está elaborando la ley orgánica de régimen seccional autónomo, proyecto sobre el que se mantiene una ejemplar negociación¹⁴ entre la AME y el CONCOPE, como representantes de los municipios y consejos provinciales. Este proyecto incluye legislación para las juntas parroquiales y los distritos especiales que no tienen leyes propias y deben definirse en sus competencias y relaciones con el resto de gobiernos seccionales.

Los organismos seccionales obtienen sus recursos, principalmente, de transferencias fiscales, y los municipios tienen una capacidad de recuperación de recursos propios sobre impuestos relacionados con la propiedad, los espectáculos, las transacciones de bienes inmuebles del cobro de tasas, tarifas y otros de menor cuantía. Los consejos provinciales pueden obtener recursos propios de las contribuciones por mejoras.

Las relaciones de coordinación de los gobiernos seccionales autónomos con las entidades del régimen dependiente, y en especial con las gobernaciones, no son buenas y las de colaboración son peores. En el fondo, hay razones políticas e institucionales, de corte clientelar inmediatista. El gobernador es la expresión del centralismo en la provincia, y eso lo enfrenta con los organismos descentralizados, a lo que se suman las irregulares transferencias de obligaciones fiscales del gobierno nacional a municipios y consejos provinciales.

14 Es una negociación que ha comprometido a estas entidades durante más de seis meses, sin impedir que cada organismo asociativo mantenga su propia agenda legislativa. Les asisten en la negociación el Ministerio de Gobierno y el CONAM. El texto se mantiene en estado de borrador, sin otro compromiso para las entidades, sino mantenerse en la negociación.

Con los prefectos provinciales, los gobernadores compiten en imagen, pues actúan sobre el mismo territorio, pese a que sus funciones son diversas, sus autoridades provienen de diferente origen y los recursos sobre los que se relacionan son distintos.

El sistema legal elude la definición de la preeminencia de la autoridad electa sobre la delegada. El debate constitucional de 1998 no quiso resolver el diferendo y eliminar a alguno de los dos organismos provinciales. Las funciones de coordinación entre los dos organismos, por lo general, se mantienen en pésimo estado, con poquísimas excepciones. Tiende a agravarse la cuestión en la perspectiva de que gobernador y prefecto deben competir por la presidencia del Comité de Desarrollo Provincial, establecido por la ley de descentralización.

En la perspectiva de la descentralización, deberán solucionarse estas debilidades de la estructura de regímenes y niveles.

Los problemas pueden sintetizarse en:

- Mala articulación de la organización territorial con las definiciones sectoriales y persistencia de la preeminencia de esta última sobre la primera.
- Falta de coordinación entre las autoridades electas y designadas y preponderancia de la autoridad dependiente sobre la representativa por elección.
- Subdesarrollo de las relaciones de 'complementariedad', concurrencia y subsidiaridad, en perjuicio del interés ciudadano, y persistencia del egoísmo y del celo institucional.
- Persistencia de organismos con autonomías disfuncionales, que actúan fuera de la estructura del Estado, y subsecretarías que no aportan valor agregado, que han sido constituidas con motivaciones circunstanciales.
- Mala comprensión de los beneficios de la desconcentración de competencias a las provincias, y desestimación del aporte a la gobernabilidad, que podría ser efectivo cuando se presentan situaciones de gobiernos seccionales que no solicitan esas responsabilidades al gobierno central.

En torno a la descentralización, estas relaciones deben perfeccionarse, pues pueden obstaculizar políticamente los procesos.

El mecanismo previsto para la habilitación de transferencias entre regímenes es la solicitud del gobierno seccional autónomo, para abrir un proceso de negociación de las condiciones técnicas y financieras y de las condiciones de 'prestación' institucional.

En esta perspectiva, la falta de buenas relaciones entre las entidades dificultará la formulación adecuada de solicitudes de transferencias de competencias y obligará a las entidades del régimen autónomo a saltarse a la gobernación y a las delegaciones del régimen dependiente en la provincia, con la previsible obstaculización de los procesos.

Esta es una previsión que no debe quedar al azar de las circunstancias y que la voluntad de las autoridades sobre la descentralización debe obligarlas a atender.

Gestión fiscal y financiera de los gobiernos locales y las entidades descentralizadas

El esquema fiscal ecuatoriano está determinado por un conjunto de disposiciones constitucionales y legales dirigido a precautelar una administración absolutamente centralizada y, definitivamente, concentrada en el Ministerio de Finanzas y Crédito Público. Estos atributos de central y concentrado son connaturales al sistema y tienen profundas repercusiones, no sólo para el tema de la descentralización y los gobiernos seccionales, sino también para el resto de la administración del Estado.

Las facultades para la determinación de tributos son exclusivamente nacionales. En resumen, el sistema fiscal ecuatoriano se nutre básicamente de los ingresos por las exportaciones de recursos no renovables, especialmente el petróleo.

Los presupuestos de los gobiernos seccionales dependen de los ingresos tributarios, entre los que se destaca, por su peso, el impuesto predial; de los cobros de tasas por servicios, de otros ingresos no tributarios, de las transferencias del Gobierno Nacional y de los empréstitos.

Estos dos últimos aportan el monto principal de los ingresos, con una diferencia significativa para los municipios y los consejos provinciales, puesto que los ingresos tributarios de estos últimos son prácticamente nulos.

En 1998, el gasto del nivel nacional, comparado con el total, alcanzó el 86,9%, y sólo el resto, el 13,1%, fue del gobierno seccional, incluido un monto de transferencias que sólo alcanzó el 6,38%.

Mientras en América Latina, en 1997, las transferencias a los gobiernos seccionales, como porcentaje del gasto total, subieron desde 1993, en el Ecuador bajaron y, si para Ecuador alcanzó el 11,3%, en los otros países fue, al menos, el triple.

La situación es más grave si se considera que los municipios ecuatorianos tienen una amplia gama de responsabilidades que cumplir, en comparación con lo que tienen que hacer en otros países.

La concentración relativa de las transferencias en los 15 municipios más grandes del país, comparados con los siguientes 133 municipios de los 214 existentes, alcanzó el 51,67% en 1995, y fue perdiendo peso, hasta ser el 39,51% en 1997, lo que demuestra una pequeña mejora en la distribución entre municipios.

Los ingresos tributarios del gobierno nacional, como proporción del PIB, crecieron, del 8,1% en 1985, al 10,3% en 1998, mientras los de los gobiernos seccionales se redujeron, del 0,5%, al 0,4% en los mismos años, con un aporte nulo de los consejos provinciales.

En total, el ingreso tributario del sector público no financiero del Ecuador, comparado como porcentaje del PIB, alcanzó únicamente 10,7%, que resulta muy bajo en el contexto latinoamericano. Igualmente, la participación tributaria del gobierno seccional se queda como en la octava parte de lo que alcanzan en otros países.

Los ecuatorianos pagamos pocos impuestos con relación al PIB. Los ingresos corrientes del Ecuador sólo alcanzan el 12% del PIB, cuando los otros países tienen un promedio del 18%.

Eduardo Wiesner concluye que, en el Ecuador, hay un gran potencial tributario nacional y seccional no explotado. El aporte tributario nacional, en 1998, alcanzó el 96,8%, y el seccional, sólo el 3,2% de la suma. Esto indica que hay un potencial fiscal importante en el nivel seccional.

En 1997, los ingresos propios de los municipios, respecto al total de su presupuesto, alcanzaron el 36,4%. Los municipios más pequeños reciben el 95% de sus presupuestos por transferencias, y sólo recuperan, como esfuerzo fiscal propio, el 5%. El esfuerzo fiscal de los municipios es muy bajo pero, sobre todo, muy diverso.

Los ingresos de los consejos provinciales, que participan del 20% del FODESEC y del 30% de la ley especial del 15%, se distorsionan entre ellos, pues no menos de 15 leyes especiales les asignan recursos diferencialmente.

En resumen, las transferencias del gobierno –incluidas las del FODESEC y la ley del 15%– aportan el 59,8% del presupuesto municipal, y significó el 98% del presupuesto de los consejos provinciales. Esta observación mide la dependencia financiera de los gobiernos seccionales, que contrasta fuertemente con su autonomía política, la que se relativiza.

A las fuentes de ingreso de los gobiernos seccionales mencionadas, la Constitución añade la de los recursos que se transferirán con el traspaso de nuevas responsabilidades. En esta posibilidad y la del incremento del esfuerzo fiscal de los municipios radica la expectativa de la descentralización. También lo está en la información de que, mientras el gobierno nacional destina a inversiones el 20% y a gasto corriente el 68,4% como promedios, los municipios destinan a inversiones el 50,3% y los consejos provinciales, el 58,5%, y de gastos corrientes, 49,8% los municipios y 41,5% los consejos provinciales, respectivamente. Esto podría indicar una expectativa de mejor calidad de gasto en los gobiernos seccionales que en el gobierno nacional, que alentaría la descentralización de recursos.

El tamaño de la asignación del presupuesto a los municipios y consejos provinciales debería ser corregido, sea por transferencias relacionadas con nuevas competencias o por incentivos a la recaudación tributaria local. Para este efecto último, deberán hacerse adecuaciones a la ley para garantizar que esfuerzos mayores en la parte fiscal tengan la recompensa correspondiente. La conveniencia de autorizar la imposición de sobretasas locales a impuestos nacionales, que el municipio las negocie con los contribuyentes y las recaude, debería analizarse.

En la perspectiva del peso que tiene para el presupuesto el servicio de la deuda externa (48%) y el déficit no menor al 5% del PIB, no es aceptable una presión por obtener mayores recursos para los gobiernos seccionales sin una correspondiente asignación de responsabilidades, aunque no es menos cierto que el incumplimiento en las transferencias legales es inaceptable y es profundamente discutible priorizar el pago de la deuda externa antes que el pago de las obligaciones internas.

Según el criterio del alcalde de Cuenca, Fernando Cordero, en su artículo “Descentralización y participación ciudadana: logros y desafíos”, se pre-

gunta: “¿Cuánto de la actual crisis se habría evitado si en este año, en lugar de priorizar el pago de 180 millones de dólares de la deuda externa, se hubiese pagado la deuda de 25 millones de dólares a los municipios del país, por el año 1998, los 80 millones de dólares por los tres primeros meses de 1999 y los salarios de profesores, médicos, policías, militares y otros sectores sociales, con oportunidad y sin tener que esperar que se produzcan paros y huelgas?” Esta posición ilustra el conflicto de administrar una profunda crisis fiscal. Sus consecuencias futuras habría que medirlas en otro contexto.

La descentralización fiscal, más que autonomías, consagraría la posibilidad de que la población controle y exija rendición de cuentas de la gestión pública.

Varios estudios arrojan luces sobre este tema complejo y aquí se seleccionaron sólo algunos de los que se obtuvieron datos y observaciones que ilustran los relevantes temas que en ellos se abordan.

Los estudios son:

- *Situación Socio-Económica y Financiera de los Municipios en el Ecuador*, Jaime Moncayo García, Banco de Desarrollo del Ecuador, Quito, 1986.
- *Descentralización Fiscal: el caso del Ecuador*, María del Carmen Araujo, CEPAL-GTZ, Santiago, Chile, 1996.
- *Descentralización Fiscal en el Ecuador*, Patricia Herrman y César Montañón, Ed. Universidad Andina “Simón Bolívar”, Sede Ecuador, Quito, 1997.
- *La descentralización, el Ajuste Fiscal y el Desarrollo Municipal en el Ecuador*, Eduardo Wiesner, Banco Interamericano de Desarrollo, Bogotá, mayo de 1999.

Efectos de la descentralización: sociales, políticos y económicos

El proceso de descentralización en el Ecuador, al considerar sus particularidades políticas, la situación de crisis, el desarrollo institucional de los municipios y consejos provinciales y las definiciones del marco legal, podría comportar algunas dificultades previsibles que, si bien no invalidan el proceso, conviene tenerlas en cuenta.

- El proceso de transferencias debe realizarse a partir de un interés de las autoridades seccionales en alguna de las responsabilidades; por tanto requiere manifestación expresa en ese sentido. Esta podría no producirse en el momento en el que convenga a su comunidad, y podrían perderse las mejores oportunidades o, al menos, tiempo por cálculos políticos respecto a las elecciones. En realidad, la gestión de transferencia la hace la autoridad y ésta no siempre refleja adecuadamente el interés social. En este plano, el peso de los caudillismos puede ser relevante.
- La transición tiene costos. En referencia a los financieros, podría esta fase de crisis impedir algunas transferencias por falta de liquidez fiscal. En general, las deficiencias de los flujos de caja, las disponibilidades, pueden afectar las transferencias. Pueden servir de asidero a grupos no interesados en los cambios.
- Las reingenierías institucionales, en ambos lados, es decir, en la entidad otorgante y en la receptora, son costosas, y los tiempos de recuperación de las inversiones puede ser prolongado; éste es un elemento de decisión en épocas de estrechez. Situaciones reiteradas pueden debilitar la voluntad política.
- La aplicación de nuevos modelos de gestión de servicios y provisiones de acceso comportan el riesgo de errores y faltas de experiencia, que pueden repercutir en la oportunidad, la calidad y la cobertura de los servicios descentralizados, y pueden comunicar mensajes perversos sobre el proceso.
- Como las definiciones del marco jurídico vigente permiten la 'discrecionalidad' en las solicitudes y en la asunción de nuevas responsabilidades, va a suceder que, por los largos períodos de transferencias a los gobiernos seccionales, los ministerios van a tener que mantener recursos humanos, bases logísticas y más previsiones, útiles en las competencias que paulatinamente se ceden. Esto puede significar duplicaciones e ineficiencias en la utilización de los recursos. Sucederá con frecuencia, pues las diferencias institucionales entre los gobiernos seccionales van a producir largos períodos de transferencias, en los que la mitad o más de los municipios, por ejemplo, no asuman las responsabilidades, cuando otros ya lo habrán hecho, y obligarán al ministerio, por ejemplo, a mantener personal y duplicar sistemas.
- Pueden producirse perjuicios por el cambio de escalas de operación; recuperarlas por asociación o mancomunidades tomará un tiempo consi-

derable. Otro tanto podría pasar en la línea del desperdicio de externalidades.

- Perfeccionar concurrencias puede tomar tiempo muy valioso para las comunidades de usuarios, que pueden ser impactadas negativamente.
- En muchos casos, se requerirán nuevos perfiles de autoridades, técnicos y operadores, que pueden no estar disponibles en los mercados locales y su importación puede afectar los costos de producción.

Ninguna de estas dificultades es insalvable, pero todas deben ser previstas y costeadas adecuadamente.

La gobernabilidad en los procesos de descentralización

En nuestros países, la situación de la gobernabilidad es resultante de una doble vía de responsabilidades políticas: de un lado, la incapacidad nacional de un gobierno centralizado para responder adecuadamente a los requerimientos de los diferentes escenarios regionales, en atención a sus necesidades y potencialidades; de otro, la falta de corresponsabilidad regional o local con los imperativos nacionales. Ambas vertientes tienen su expresión en el descontento ciudadano, la manipulación de la política local como presión que no considera los intereses nacionales y el 'clientelismo' del esquema político nacional sobre el manejo de los recursos asignables.

En el Ecuador hay un reclamo permanente sobre la inadecuada asignación de los recursos y una resistencia a contribuir tributariamente, por la falta de control de la ciudadanía sobre los recursos que aporta, que ha dado rienda suelta a que se utilice al regionalismo como explicación de los efectos del centralismo.

Este círculo se rompe cuando la relación de la sociedad está menos mediatizada con el Estado, o lo que se espera de él, en un plazo más inmediato.

La descentralización puede contribuir en esta línea, si implica no únicamente fortalecimiento institucional de los niveles de gobierno, sino la institucionalización de la participación social en el gobierno efectivo.

Éste será un producto de profundos cambios en la cultura política y la actitud ciudadana, es decir, en un proceso que puede tomar esfuerzos sostenidos, orientados y acordados, de mediano a largo plazo.

Sin embargo, todo esfuerzo de institucionalizar en el proceso los mecanismos y atribuciones de la participación social y de corresponsabilidad contribuirá a sostenerlo en el tiempo.

Los cambios institucionales y sociales en la gestión descentralizada comportan, como se ha señalado, riesgos temporales o permanentes de rendimientos y eficiencias menores, que pueden ser percibidos por los ciudadanos y repercutir en la sostenibilidad, la réplica y la generalización de los procesos de transferencias de poder.

Del conjunto de experiencias que se encuentran en marcha en el Ecuador, que pilotan el proceso de descentralización, es posible mejorar la participación social; consecuentemente, los efectos en la gobernabilidad son viables.

Como en gobernabilidad los efectos se acumulan, los esfuerzos tienen que hacerse simultáneamente, en campos generales, como los de la legislación sobre participación social y en cada caso puntual que se inicie.

Bibliografía

Araujo, María del Carmen

1996 *Descentralización Fiscal; el caso del Ecuador*. Santiago, Ed. CEPAL - GTZ.

Bocco, Arnaldo

1982 *Estado y renta petrolera en los años setenta; Ecuador, mito del desarrollo*. Quito, Ed. El Conejo.

Boisier, Sergio

1997 "Centralización y Descentralización en América Latina a mediados de los 90", en *Revista SIAP*, No. 114; Cuenca.

Borja, Jordi

1987 *Descentralización y Participación Ciudadana*. Madrid, Ed. PEAP.

Donoso, Patricio y Rafael Granja

1999 *Descentralización y Desarrollo Local*. Quito, CORDES.

Carrión, Fernando

1996 *Gobiernos locales y Descentralización*. Caracas, Ed. FECS.

1996 “La Descentralización, un proceso de Confianza Nacional”, en *Revista Nueva Sociedad* #142, marzo.

1999 *La Descentralización y el desarrollo Humano en el Ecuador*. Quito.

Carrión, Fernando y Jorge Hass (compiladores).

1995 *Descentralización en América Latina*, Quito. Ed. PGU.

Coraggio, José Luis

1997 *La Descentralización, un día después*. Buenos Aires.

CORDES

1993 *Descentralización y Gobiernos Municipales*. Quito. Ed. CORDES-BEDE.

Corral, Fabián

1999 “Descentralización: entre el servicio para la gente y el poder para las regiones”, en Francisco Muñoz (comp.), *Descentralización*. Quito. Editorial Tramasocial.

Crespo, Ángel

1992 *Hacia un Proceso de Descentralización del Estado*. Quito.

Gangotena, Raúl

1993 “El Proceso de Descentralización en el Ecuador”, en *¿Descentralizar en América Latina?* Gestión Urbana, Vol #3.

González, Susana

1999 “Descentralización, Autonomías e Integración”, en Francisco Muñoz (comp.), *Descentralización*. Quito. Editorial Tramasocial.

Guzmán, Marco Antonio

1994 *Bicentralismo y Pobreza en el Ecuador*. Quito. Ed. Corporación Editora Nacional.

Hernández, Miguel

1998 *Descentralización, de la teoría a la ley especial de descentralización*. Guayaquil. Ed. Universidad Católica Santiago de Guayaquil.

Hurtado, Alex

1999 “Tena: Municipio Piloto de la Descentralización”, en Francisco Muñoz (comp.), *Descentralización*. Quito. Ed. Tramasocial.

ILDIS

1995 *Memoria Taller sobre descentralización del Ecuador*. Quito. CPP.

León, Jorge

1999 “La Descentralización y el Sistema Político”, en *Revista ÍCONOS* 8, junio.

MODERSA

1998 *Guía para la organización de sistemas descentralizados de salud*. Quito. Ed. MSP.

Moncayo García, Jaime

1986 *La situación socio-económica de los municipios en el Ecuador*. Quito. BEDE.

Moncayo, Paco

1999 “Ecuador: El Reto de la descentralización”, en Francisco Muñoz (comp.). *Descentralización*. Quito. Ed. Tramasocial.

Muñoz, Francisco

1999 Artículo introductorio. Capítulo “Reflexiones Históricas sobre la Integración y la Descentralización en América Latina”, en Francisco Muñoz (comp.). *Descentralización*, Quito. Ed. Tramasocial.

Ojeda, Lautaro

1998 *Encrucijadas y perspectivas de la descentralización en Ecuador*. Quito. Ed. Abya-Yala.

Ortiz, Santiago

1998 *Participación Ciudadana*, Quito: Ed. ACJ.

Pachano, Simón

1998 *La Representación Caótica*. Quito. FLACSO.

Peña, Diego

1994 *El Reto de la Descentralización como Base de la Reforma Constitucional*. Quito. Consejo Provincial de Pichincha-ILDIS.

Real López, Byron

1998 *Descentralización y participación social en la gestión de los recursos naturales renovables*. Quito. INEFAM-GTZ-FLACSO.

Sáenz, Alvaro y Samia Peñaherrera

1999 *Hacia una educación de calidad y descentralizada. Una propuesta de reforma de la educación ecuatoriana.* Quito. Mimeo.

Verdesoto, Luis

1999 *Concertación para la descentralización educativa.* Quito. Abya-Yala.

Velásquez, Fabio

1994 *Descentralizar: una propuesta para El Salvador.* Cali. PGU - Mimeo.

Wiesner, Eduardo

1999 *La descentralización, el ajuste fiscal y el desarrollo municipal en el Ecuador.* BID.