

# Asamblea...

análisis y propuestas

Francisco Muñoz Jaramillo  
(compilador)

Simón Espinosa Cordero

José Sánchez Parga

Simón Pachano

Julio César Trujillo

José Martí Villamil

Fernando Carrión M.

Santiago Ortíz Crespo

Luis Maldonado

María Arboleda

Eduardo Santos Alvite

Alberto Acosta

Iván Fernández Espinosa

Diego Mancheno P.



# La descentralización: un proceso de confianza nacional

---

*Por: Fernando Carrión M.\**

## 1. INTRODUCCION

El 10 de Agosto de 1992 ocurre un hecho inédito en la historia ecuatoriana: Sixto Durán Ballén, ex alcalde de Quito asume la Presidencia de la República; León Febres Cordero, ex Presidente Constitucional se convierte en alcalde de Guayaquil y Jamil Mahuad, ex-candidato presidencial llega a la alcaldía de Quito.

Pero aún hay más. El Ecuador, país con una vieja tradición municipalista, confirma esta tendencia general en la justa electoral de 1996: Abadalá Bucaram, ex-Alcalde de Guayaquil, reemplaza a Durán Ballén, ex-alcalde de Quito, en la Presidencia de

---

\* Director de la FLACSO-Ecuador, Editorialista Diario Hoy y profesor de la Universidad Central del Ecuador.

la República. León Febres Cordero es reelegido alcalde de Guayaquil y Jamil Mahuad es reelegido Alcalde de Quito. Los cuatro provienen de cuatro partidos políticos distintos y ganan sus respectivas elecciones de forma polarizada.

Pero también el reciente calendario electoral latinoamericano ratifica este hecho político novedoso, cuando se constata que algunos de los actuales Presidente o candidatos presidenciales fueron previamente alcaldes de ciudades importantes. Allí están los casos de Armando Calderón Sol de San Salvador en El Salvador, de Alvaro Arzú en Guatemala o de Alemán en Nicaragua. A ellos se debe añadir ciertos ex alcaldes candidatos presidenciales, que llegaron a puestos expectantes en las campañas electorales en sus respectivos países: Andrés Pastrana de Bogotá en Colombia, Manuel Camacho Solís de Ciudad de México en México, Tabaré Vázquez de Montevideo en Uruguay, José Francisco Peña Gómez de Santo Domingo en República Dominicana y Rodrigo Paz de Quito en Ecuador, entre otros.

Pero también en Europa se empieza a conocer este fenómeno, cuando el ex alcalde de Lisboa, César Sampaio, llega a la Presidencia en Portugal y Jacques Chirac ex alcalde de París gobierna los destinos de Francia.

Adicionalmente, en la mayoría de las ciudades metropolitanas latinoamericanas los alcaldes electos son de signo contrario al del Presidente de la República. Allí están, por ejemplo, las alcaldías de Bogotá, Buenos Aires, Montevideo, Lima, La Paz y Brasilia con respecto a sus presidentes.

En el Ecuador esta norma se mantiene por partida doble: las alcaldías de Quito (Democracia Popular), Guayaquil (Social Cristiano) y Cuenca (Nuevo País) son de distinto origen político entre sí y en relación al presidente electo (Roldosista Ecuatoriano) y su vicepresidenta (MIRA), así como del actual presidente interino (FRA).

Por qué los alcaldes de las grandes ciudades se transforman en candidatos presidenciales? Se trata de un nuevo comportamiento político-electoral? Indudablemente que sí. En su expli-

cación se pueden ensayar algunas de las siguientes hipótesis.

En primer lugar, se debe mencionar que el peso de las ciudades metropolitanas es cada vez mayor en la política de la hora actual de América Latina. En esta línea de reflexión abonan la concentración de población en las ciudades -mayor aun del electorado-, la consideración de la ciudad como un actor relevante en los procesos locales en el marco de la reforma del Estado y el progresivo proceso de urbanización de la política, entre otros.

En segundo lugar, las políticas de descentralización han revalorizado el rol de los municipios, apareciendo como los órganos estatales más directamente vinculados a la cotidianidad y los más próximos a la sociedad civil. Hay un proceso de transformación en la relación sociedad-estado, que se expresa en la aproximación de la sociedad civil al municipio a través de las nuevas formas de participación y representación de la población y del otorgamiento de más poder a los órganos autónomos. Se los considera de servicio eminentemente urbano, capaces de promocionar -por su carácter omnipresente en el proceso de contacto con los habitantes- a nuevos sujetos sociales como los jóvenes, deportistas, mujeres, ambientalistas, etc.

Los municipios, al menos de las ciudades metropolitanas, a diferencia de los otros organismos estatales, desarrollan múltiples tareas que en muchos casos, por su origen y significación, tienen influencia nacional. Adicionalmente se debe señalar que el ejercicio del poder local genera menos desgaste político que el nacional, por el sentido que tiene la obra física y porque las demandas fundamentales de la sociedad se dirigen hacia el poder central.

El desencanto que produce la crisis se canaliza preferentemente hacia el nivel central, revalorizando la acción alcaldicia. De esta manera los municipios de las ciudades más grandes se convierten en los lugares donde los nuevos actores políticos tienden a manifestarse. De allí que los alcaldes tengan en la actualidad mejores posibilidades de reelección y, a su vez, un puesto privilegiado en la disputa por la presidencia de la

República. Esto significa que hay que elegir bien a los alcaldes de hoy, no solo por las responsabilidades que tendrán en el futuro inmediato de una sociedad local, sino porque a mediano plazo serán opciones reales para dirigir los destinos nacionales.

En tercer lugar, es cada vez más notoria la tendencia del redireccionamiento del sistema político, debido a la crisis de las ideologías y de las instituciones tradicionales -como el parlamento y los partidos políticos- que arrastran a sus actores hacia funciones distintas a las que ocupaban y se expresaban.

## 2. LA DESCENTRALIZACION: novedad y oportunidad del tema.

En la actualidad se ha convertido un lugar común plantear la necesidad de una reforma del Estado. No así, por lo pronto, las vías para lograrla, donde existe un arduo debate alrededor de ciertos temas centrales. Uno de ellos gira entorno del movimiento centralización/descentralización del Estado y la sociedad.

El tema de la descentralización ocupa uno de los principales lugares dentro de la agenda de discusión de América Latina. Pero este debate no sólo ocurre en la región, sino que también se difunde en lugares tan disímiles como África, Asia y Europa. La generalización y legitimación del tema se asemeja, por ejemplo, al alcanzado por los de democracia, derechos humanos o desarrollo, a los que muy poca gente se les opone. Sin embargo cuando se profundiza respecto de sus contenidos, se corre el velo aparential que los recubre: así como la democracia tiene distintas formas de entenderse, igual ocurre con la descentralización.

El centralismo tiene una larga historia en la región. Nace 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 modificó sustancialmente la organi-

zación administrativa que heredó<sup>(1)</sup>. En la fase republicana el proceso continúa, sin que hasta la presente fecha el proceso sea revertido.<sup>(2)</sup>

En este proceso, la necesidad y la posibilidad de la descentralización han estado presentes, provocando de manera permanente un enfrentamiento entre los que apoyan una tesis con los que detentan la otra. Y en este devenir se ha ido prefigurando una propuesta hegemónica que hoy se inscribe en los procesos generales de ajuste, privatización y modernización, propios del contexto que vive la región.

De allí que el tema de la descentralización no sea nuevo en la región. Se lo retoma periódicamente bajo distintas denominaciones y con énfasis en alguna de sus variables. Así, por ejemplo, la discusión que se produjo respecto a la **organización estatal** al momento de la constitución de los estados nacionales, entre centralistas y federalistas -que, por cierto, aún 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.

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

---

(1) Esto demuestra que la forma de gobierno (federal o unitaria) no garantiza la cualidad centralista o descentralizada de un régimen político.

(2) Sin embargo, se puede adelantar que los casos de Colombia, Bolivia y Chile muestran signos alentadores, aunque bajo la revisión constante.

Este sumario recorrido, que indudablemente debería urgentemente hacerse<sup>(3)</sup>, nos lleva a dos conclusiones: que el tema de la descentralización ha estado presente de manera permanente en la historia latinoamericana y que, dependiendo del momento y del lugar que se trate, una de las variables de la descentralización tiene mayor peso que las otras. Es decir, que siempre se ha puesto un énfasis unilateral.

Entonces, si la actual propuesta de la descentralización no es nueva. Qué es lo que la hace novedosa en la actualidad y cuales son sus características y elementos? Hoy lo nuevo viene dado por un modelo hegemónico impuesto por una doble trilogía: por un lado, por la apertura (globalización), la reestructuración económica (ajuste) y reforma del estado (privatización), inscritos dentro del movimiento de globalización/localización. Y, por otro, por una visión de la descentralización altamente reduccionista, que privilegia una descentralización exclusiva del ejecutivo nacional, de los servicios y hacia los municipios.

Históricamente también se puede constatar que la descentralización no siempre ha sido "buena" o, lo que es lo mismo, que la descentralización per sé no puede concebirse como progresista. Han habido momentos en que la centralización ha sido progresista y buena, lo cual nos conduce a formular la propuesta de que la centralización como la descentralización no pueden ser vistas sino en su propio contexto histórico; o, en otras palabras, que no hay un modelo replicable de descentralización o de centralización. Esto significa que deben ser concebidos en relación a la justa dialéctica que las define y, por tanto, no pueden concebirse aisladas y como si la una fuera siempre mejor que la otra. Además porque siempre que se descentraliza hay también un movimiento inverso centralizador.

Se debe analizar el centralismo y, por lo tanto su antítesis, la descentralización, como una relación social histórica cambiante. Así como la centralización fue necesaria y progresista en

---

(3) Sería de mucha utilidad construir una visión histórica y comparativa del debate y de las propuestas de la descentralización en América Latina.

algunos momentos de la historia hoy, sin embargo, no lo es. En la actualidad se caracteriza por ser económicamente ineficiente; políticamente poco representativa, distante y autoritaria; socialmente injusta porque incrementa las inequidades, margina y excluye; culturalmente es homogenizadora justo en un contexto en que las diferencias se expresan creativamente; territorialmente porque agudiza los desequilibrios regionales, urbanos y rurales; y, ambientalmente porque produce altos niveles de contaminación y ruptura de la sustentabilidad.

Pero también por el desprestigio de la democracia y sus instituciones, que en gran medida proviene del manejo que se ha hecho de la crisis y de la constitución de gobiernos de lejanía física y funcional. La población, por ejemplo, sólo participa a la hora en que le solicitan adhesiones a una determinada candidatura política o sacrificios para solventar el déficit presupuestario, partiendo del hecho de que “muchos pocos hacen un mucho”.

La multiplicación de competencias en distintos órganos del Estado, el control minoritario de la tecnología, la reducción de los mercados por la vía de la demanda y de los ámbitos territoriales que definen, van contra la propia esencia del Estado. Es frente a este Estado centralista, ineficiente y antidemocrático, que surge la necesidad de la descentralización. Es ante la crisis del Estado centralista que se debe perseguir su antítesis: la descentralización.

De allí que, al momento, la descentralización sea una condición principal de la modernización del Estado en el Ecuador. Pero también es factible, porque la propia urbanización se ha desarrollado a lo largo del territorio nacional, así como porque la población tiene gran accesibilidad a los medios de comunicación social, los niveles de analfabetismo se han reducido, la sociedad civil tiene formas de organización importantes y diversas, y la tradición de los gobiernos locales es mayor.

Esto demuestra que los actores sociales de la descentralización están en capacidad de entrar en un proceso de transición como agentes de difusión del desarrollo, como instancias de



ampliación de la representación y como ámbitos de la constitución de múltiples identidades.

De allí que se vaya generalizando la necesidad de la descentralización, aunque por lo pronto no exista toda la claridad sobre qué mismo es y significa<sup>(4)</sup>. Desgraciadamente, es un discurso aún incoherente y contradictorio que igual lo reivindican actores con posiciones disímiles frente al quehacer nacional como el gobierno y la oposición, la derecha y la izquierda.

### **3. LA DESCENTRALIZACION: Las concepciones dominantes**

En la actualidad la problemática de la descentralización se inscribe dentro del movimiento contradictorio que vive la humanidad, que se expresa en los procesos de globalización y de incremento de la importancia que asume lo local. Se trata de un proceso que define el espacio de encuentro de actores sociales diversos, cada uno de los cuales tiene posiciones claras frente al tema.

En otras palabras, la descentralización no es un proceso estrictamente técnico; se trata más bien de un campo de intereses conflictivos y diversos que lo encarnan actores específicos, donde está en juego aspectos de poder, cultura y economía.

Si se hace un intento de sistematización de las ideas más difundidas de descentralización, se pueden encontrar dos posiciones respecto al tema, aunque de cada una de ellas surjan versiones diversas o que compartan aspectos comunes como, por ejemplo, la crítica al Estado o la búsqueda del desarrollo, pero cada una a su manera.

La primera concepción, parte de una crítica a lo estatal, desde una perspectiva de participación de la “sociedad civil” a través de los llamados procesos de privatización, la ampliación del mercado y la maximización de la soberanía del consumidor.

---

(4) Más aun cuando en el Ecuador se observa una discusión recortada por los viejos temas del regionalismo y de un intento de descentralización demasiado pegada a la coyuntura político-electoral.

Es un mecanismo de difusión y generalización del mercado, que disgrega la demanda y atomiza los conflictos. El caso más claro es el de Chile en la segunda época de la dictadura de Pinochet.

La segunda concepción, busca la democratización del Estado, racionalizar la administración pública (poniendo énfasis más en lo territorial que lo sectorial), impulsar la gobernabilidad a todo nivel, auspiciar el desarrollo económico, generar una mejor integración nacional (no homogenización) y ampliar la participación de la población. El caso significativo es el colombiano, que arranca con la Constitución aprobada en 1991.

Sin embargo, por efectos puramente conceptuales, conviene tener claro que mientras la **descentralización** tiene que ver con las transferencias de competencias y recursos de un nivel central del 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 **descentramiento** o privatización. En este caso se 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, como un medio que utiliza un gobierno para aumentar la eficiencia, pero resignando la responsabilidad estatal, pública y política que tiene.

Los tres conceptos tienen que ver con la categoría centro y, por su cualidad esencial, definen una relación. Se trata de conceptos que involucran al conjunto de la relación (centro-periferia) y no solo a uno de sus componentes. Por ello, estamos bajo la presencia de un tema que no es local (la periferia) y sí nacional (centro-periferia). Mucho más si partimos de la consideración metodológica que nunca la suma de las partes definen al todo o, en el caso al que nos referimos, que la suma de municipios o provincias definen un país.

Por otro lado, si consideramos la cualidad de centralidad que está presente en los tres conceptos, veremos que los dos casos iniciales implican una redistribución de la centralidad dentro del propio Estado. Hay, en el tercero, más bien una pérdida de la centralidad correspondiente a lo público, a la política y a lo estatal.

Algunas de las motivaciones que están presentes en estos procesos (eficiencia, eficacia, etc.) tienen intenciones y contenidos distintos según el caso se trate. Por ejemplo, la descentralización facilita la participación y representación, la desconcentración abona en la gobernabilidad y la privatización en la segmentación social. Por ello, no pueden ni deben ser vistos como si fueran lo mismo, a pesar de que puedan formar parte de un mismo proceso. Lo que sí puede ocurrir, como de hecho así sucede, que simultáneamente se llevan a cabo de los tres procesos. Es decir, no son excluyentes ni tampoco el uno es condición del otro.

Lo que sí ocurre es que pueden tener desarrollos a escalas y niveles distintos. Así, por ejemplo, pueden impulsarse por separado o de manera simultánea la descentralización, desconcentración y/o descentración a nivel nacional (vr. gr. Colombia o Bolivia), provincial o departamental (vr. gr. Córdoba en Argentina) o al interior de un municipio (vr.gr. Quito en Ecuador).

#### 4. LA DESCENTRALIZACION EN AMERICA LATINA

##### *4.1. Las etapas del proceso general*

El resurgimiento de la cuestión local en América Latina tiene lugar a fines de la década del setenta y principios del ochenta, en el contexto de la redemocratización que se vive en la región. Serán la descentralización y la modernización las que pongan al orden del día el debate sobre la reforma del Estado, en el que está inscrito el tema de lo local. De aquella época para acá, se pueden percibir dos etapas en el proceso de descentralización seguido.

**Una primera**, que se la podría caracterizar 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 a través de la participación y la representación.

Este proceso desencadena una marcada bi-polarización entre lo local y lo central, que produce -al menos- tres efectos nocivos: a) un debilitamiento llámese de lo nacional; b) la pérdida de importancia del nivel intermedio llámese provincia, departamento o región; y c) la ausencia de propuestas respecto del conjunto de la organización, estructura y niveles del Estado.

En otras palabras, la vía municipal de fortalecimiento local -surgida externamente- generó la hegemonía de un poder local sobre los otros, que tiende a la homogeneización de la escena local y a cuestionar la visión nacional.

**La segunda etapa**, en la que algunos países de la región empiezan a cabalgar, se caracteriza por la vuelta de mirada hacia el nivel intermedio de gobierno, con el fin de remediar el vacío que produjo el peso sobre lo municipal. De allí que en la actualidad, en algunos países se encuentren en un momento de redefinición de estas estructuras provinciales, con miras a establecer los vínculos con lo local y lo nacional.

Los países federales de Argentina, Brasil 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 sobre la base de un perfecto delegado por el Presidente y un concejo departamental elegido indirectamente por concejales municipales. En Chile, diferenciando el Gobierno Regional delegado y el Gobierno Provincial con mayores atribuciones. Y en Colombia, con la elección del Gobernador departamental.

Si esto está ocurriendo como tendencia general en América Latina, por qué no pensar que para el Ecuador de hoy también es necesario el nivel intermedio?. Que también se debería formular propuestas generales sobre la organización y niveles del Estado, que superen aquellas que se encasillan en lo municipal

o provincial.

Estamos a las puertas de un proceso de reforma constitucional en el país. Este puede ser el momento para pensar globalmente en la estructura del Estado y no solo en las actuales estructuras y sus respectivos problemas.

#### 4.2. *Los regímenes políticos*

En América Latina, las formas de organización estatal -unitaria o federal- parecen no ser una variable que garanticen la descentralización. Si se hace una evaluación rápida de cual de los dos sistemas ha sido más eficiente y democrático en cuanto al 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 de la región.<sup>(5)</sup> Y mientras Argentina y Venezuela -países federales- tienen un significativo nivel de centralización, Colombia, Bolivia y Chile -países unitarios- son ejemplos alocucionadores de descentralización. Brasil país federal, mantiene y profundiza el proceso de fortalecimiento municipal. Ecuador, país unitario, continúa centralizándose y Perú, país unitario, involucrena luego de varios años de experiencias interesantes de descentralización.

En cambio el corte democracia/dictadura si es importante, en tanto hay una tendencia a que las dictaduras sean centralistas, lo cual no significa que las democracias no lo sean, o que no hayan las excepciones de rigor. Lo que sí se puede aseverar es que los procesos de redemocratización que vive la región desde fines de los años setenta, han arrastrado tras de sí al tema de la descentralización. En definitiva, en todos los países -de una u otra manera- se viene discutiendo con fuerza el tema a partir del proceso de retorno al régimen constitucional, lo cual evidencia la generalización del tema en la región.

---

(5) Basta señalar, como ejemplos, lo que sucede en la zona sur del país en Chiapas, o el esquema altamente presidencialista que lo caracteriza, incluso, a la hora de la secesión presidencial o de su relación con los Estados o el Parlamento.

### 4.3. Una revisión de los casos

Este proceso se puede percibir a través de un conjunto de reformas que en uno u otro sistema político se vienen aplicando y que se pueden sintetizar en los siguientes 8 aspectos:

**1. Reformas legales.-** Los países de América Latina que se han planteado la descentralización, han producido reformas legales que incluso llegan a las respectivas Constituciones como forma de dar salida a las propuestas. Es así que en las nuevas constituciones de Brasil (1988), Colombia (1991), Chile (1979-91), Ecuador (1979-95) y Perú (1979) la contemplan. Sin embargo, ello no ha sido suficiente, por lo que han requerido adicionalmente de leyes secundarias, para impulsar algunas propuestas concretas.

En el caso ecuatoriano daría la impresión que 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. Ello no debe excluir la redacción de una verdadera Ley marco, única y general, que además codifique el conjunto de las leyes que rigen al llamado régimen seccional autónomo.

**2. Uniformismo.-** Partiendo 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. En estos momentos 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.

En unos poniendo más énfasis en ciertos órganos estatales o en otros con mayor profundización: Brasil, por ejemplo, lo hace delegando a los Estados la capacidad de crear municipios y regiones metropolitanas. Venezuela define nacionalmente las características municipales según criterios de población, desarrollo económicos y localización geográfica. En Ecuador se

instaura 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. Se debe pensar en poderes locales y regionales generales, por tipos y especiales. Con ello se lograría mayor flexibilidad para captar y potenciar la diversidad.

**3. Intermediación.-** En todos los países se configura un nivel intermedio de gobierno. Sin embargo, no se trata de desarrollar solamente la función de intermediación, también debe cumplir -entre otros- con el propósito de fortalecer las sociedades regionales, convertirse en ámbitos autónomos de participación-representación y asumir la condición de filtro que impida la fragmentación municipal, como base del clientelismo intraestatal.

En Chile se trabaja con las Intendencias (luego de “devacular” las gobernaciones provinciales); en Bolivia con Prefectos delegados para la desconcentración administrativa; en Colombia con Gobernaciones soberanas y en los países federales con los estados. En todo caso, se percibe que no es conveniente tener más de tres niveles interrelacionados, aunque sea posible, como en el caso Colombiano, tener zonas especiales para la población indígena o por razones culturales y turísticas particulares.

En el Ecuador, es fundamental que cualquier propuesta de descentralización contenga la constitución de 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. En otras palabras, no se trata del número que haya sino de la lógica que tengan cada uno de ellos.

Es imprescindible constituir el nivel intermedio, a través de la búsqueda de un justo empate entre los órganos de repre-

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, por elección directa e indirecta) y tiene funciones distintas.

**4. Competencias.-** Se observa una tendencia al aumento de las competencias a nivel local, sea por el incremento de las demandas locales, por la solicitud de los gobiernos locales o 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, sin estar obligados a realizar nada<sup>(6)</sup>. De allí que el problema del momento sea de 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 dañarían la impresión de ser necesarias, en la medida en que permiten la transterritorialidad de las decisiones y que la población tenga interlocutores y participación a distintos niveles. Lo cual supone definidas.

En nuestro país se se deben fortalecer las competencias a nivel local, de manera directa en aquellos gobiernos que tengan capacidad para hacerlo y progresiva en los restantes. En la mancomunidad y la coordinación de poderes locales, el estímulo financiero puede ser una alternativa interesante para incentivar estos procesos. Todo aumento de competencias tiene sentido si

---

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



el órgano correspondiente tiene capacidad de asumirlas y si se hace un incremento correlativo de recursos económicos.

**5. 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.

Ecuador y Brasil que tienen tradición desde mucho tiempo atrás, han corrido distinta suerte porque mientras el primero se estancó en el proceso, el segundo ha ampliado las formas de participación y representación política. Pero también hay una tendencia al incremento de la participación mediante la legislación sobre referéndum (Venezuela), consulta municipal, cabildo abierto, veeduría ciudadana (Colombia), defensoría del pueblo (Paraguay).

También hay nuevos causes institucionales de participación de la población sea, 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).

Nuevas formas de participación y representación política deben ser auspiciadas. Hay que pensar en nuevos 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 otras.

**6. Finanzas.-** Colombia incrementa los ingresos municipales en un punto porcentual por un año, respecto de los ingresos corrientes de la nación, hasta alcanzar el 22% en el 2001. Eso significa que el 40% de los ingresos fiscales estarán descentralizados a nivel departamental y municipal. 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. En el 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 términos financieros se propone mejorar la captación de los recursos locales, redefinir los ingresos propios y promover la redistribución de recursos de manera transparente -mediante Ley-, tendiente a resolver las inequidades regionales y municipales. El tema de la autonomía económico-financiera debería profundizarse.

**7. 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 cuatro niveles de gobierno: departamentos, municipios, distritos (Bogotá, Cartagena, Santa Martha) y territorios indígenas, y la posibilidad de construir regiones y provincias. Los seis niveles tienen autonomía, elección, gestión, administración y recursos autónomos.

En el 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 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 que la actual división territorial del Ecuador está obsoleta, debido principalmente a que el país asumió la condición urbana, muchas provincias han perdido su razón de ser, la atomización territorial es grave, el clientelismo y caciquismo se profundiza. En términos territoriales hay que pensar bajo el principio de la "democracia territorial", con el fin de romper con los desequilibrios regionales.

Ello exige iniciar un nuevo proceso de territorialización del país: los municipios metropolitanos deben descentralizarse (Quito y Guayaquil) o recentralizarse (Manta-Portoviejo), definirse provincias especiales (Amazonía), regiones culturales (pueblos indígenas) y naturales (Galápagos) y repensar el tema departamental. Parece deseable tener cuatro niveles de división político-territorial, con las respectivas condiciones de excepción: la provincia con territorios especiales y el cantón con distritos.

**8. Desmunicipalizar.-** Se percibe un incremento del número de municipios que llega hacia un complicado proceso de fragmentación. En la actualidad en América Latina son alrededor de 16.000 municipios, cuando a principios de la década eran 13.000. En el Ecuador se desarrolla con mucha fuerza esta tendencia, sobre todo desde principios de la década del ochenta, con el proceso de redemocratización que vive el país, cuando se incrementan notablemente: para 1974 fueron 114, para 1996 la cifra de 204 y en la actualidad de 210; esto significa que en los últimos 22 años nacieron casi tantos municipios como en toda la historia nacional.

Se debe detener el minifundio municipal y provincial. Este proceso de fragmentación no debe llevarnos a creer que la democracia territorial proviene del hecho de que a más municipios más democracia. Pero también pensar que el municipio no es el único órgano de la descentralización, porque caso contrario, no solo que se uniformiza sino que también se homogeniza.

De la comparación de este conjunto de casos Latinoamericanos, se desprende que no hay un modelo de descentralización en la región, sino tendencias generales que se comparte. Sin embargo, la profundidad y las características del proceso se especifican de manera diversa según el país que se trate. Así 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 involuciona. El Salvador piensa en un esquema de recentralización territorial para descen-

tralizar. Y el Ecuador camina lentamente...

En resumen, en el gobierno de la ciudad de América Latina se están produciendo cambios rápidos y notables, que tienen lugar en el marco del nuevo fantasma que recorre latinoamérica: la descentralización. Dentro de la reforma del Estado que vivimos hay una disputa de la CENTRALidad, que se expresa bajo dos proyectos: el uno inscrito en el desCENTRAMiento. Así mientras el primero busca la redistribución de la centralidad, el segundo persigue -por medio de las privatizaciones- la pérdida de la centralidad, propia de lo público, lo político y lo estatal.

Cada uno de estos proyectos lleva a dos modalidades de gobierno local, que surgen de la evolución del municipio de notables (Caciquil, patronal): por un lado, hacia un municipio empresarial-moderno, encarnado en la figura del alcalde gerente; o hacia el democrático-participativo representado por un alcalde jefe de gobierno.

## 5. LA DESCENTRALIZACION: Actores y propuestas en Ecuador

La descentralización como proceso de reorganización de la sociedad y del Estado está presente en el Ecuador de hoy, más como discurso que como realidad. Como discurso porque el proceso de concentración aún no ha concluido y porque todavía no se avizora un proyecto hegemónico que lo contrarreste. El discurso descentralizador 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 está cimentando el sujeto social de la descentralización, a la par que se definen los contornos de la propuesta.

Las posibilidades de la descentralización se construyen en un proceso complejo y largo, en el cual directa o indirectamente actúan múltiples actores, cada uno de los cuales tiene su propia visión. Esto significa plantearse la necesidad de construir la posibilidad, teniendo en cuenta al menos la identificación de los sujetos de la descentralización y sus propuestas, para conducir a un proceso de concertación que llegue a un consenso hege-

mónico, a la definición de un proyecto colectivo.

Por eso es importante y necesario identificar a los actores de la descentralización, sobre la base de un intento de sistematización de sus propuestas.

En este contexto general, se pueden encontrar dos momentos: uno que va desde 1979 hasta 1995 y otro desde ese instante hasta la actualidad.

### *5.1. 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 el año de 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.

Con base a este antecedente histórico-legal, a fines de la década del ochenta se inicia un proceso de discusión sobre el tema, teniendo como sustento a la vieja tradición municipalista, al llamado fortalecimiento municipal (nace el Banco del Estado) y a los intentos de reforma a la Ley de Régimen Municipal.

Será a partir de este momento que se produce una diáspora de posiciones respecto del tema; de allí que sea importante y necesario identificar a los actores de la descentralización y sus propuestas. Para ello haremos una clasificación de los sujetos sociales y sus respectivas opiniones a partir de tres grupos reconocidos: el Estado central, los gobiernos locales y la sociedad.

#### **a. La descentralización desde el Estado Central**

A nivel del **Estado Central**, producto de la propia heterogeneidad de sus aparatos y puesto que no logra definirse claramente una propuesta con legitimidad, se puede señalar que son propuestas aisladas que provienen de la voluntad de organismos

dispersos. Sin duda que son técnica y políticamente inmaduras, lo que nos lleva a pensar que aún no hay proyecto, en el sentido de la existencia de un sujeto con voluntad definida.

Se pueden identificar al menos tres propuestas reconocidas:

- 1.- **El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)**, parte con un diagnóstico maniqueo del regionalismo ecuatoriano que le permite clasificar información a todas luces manipulada. Su punto de partida es perverso y el de llegada incierto. Enfrenta la descentralización desde un diagnóstico regionalista y desde un punto de vista estrictamente coyuntural.

La enseñanza que queda de esta “propuesta” es la de que solamente a partir del conocimiento del centralismo (lo positivo y lo negativo) es posible plantearse una propuesta de descentralización. Tal como se la formula, está condenada a desprestigiar la institución, la información producida y la propia propuesta de descentralización.

- 2.- **La Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA)**, es quizás la que más seriamente asumió la necesidad de una propuesta global. Plantea 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 formula tres instrumentos legales: reformar las leyes de régimen cantonal y provincial, y una nueva ley de regionalización.
- 3.- **El Banco Ecuatoriano de Desarrollo (BEDE)**, se inscribe en la línea del “fortalecimiento municipal” como base paralela para emprender un proceso de descentralización (que no toca al centro?). Se trata de una propuesta que se desarrolla con sus propios matices desde fines de los ochentas y consiste, por un lado, en la redacción de una Ley general para el Régimen Seccional ecuatoriano y una política de inversión municipal que permita satisfacer las demandas locales por servicios y mejorar la capacidad de gestión municipal.

## **b. La descentralización desde los gobiernos locales**

A nivel de los **Gobiernos Locales** se produce un doble movimiento de características novedosas: por un lado, se define una propuesta desde la Asociación de Municipalidades del Ecuador y, por otro lado, surge otra desde las ciudades grandes. Este hecho es interesante en la medida en que por la vía de los hechos se estaría rompiendo con el uniformismo municipal e introduciendo el régimen especial. Porque tan grave para los municipios es el centralismo como el uniformismo, se debe vencer la legislación homogenizadora reconociendo la diversidad dentro de la unidad existente.

La propuesta de la Asociación de Municipios del Ecuador (AME) busca definir las relaciones de los municipios con el gobierno central a través de la adopción de nuevas competencias y del incremento de los recursos económicos. Pero también busca establecer formas de relación con la sociedad civil distintas a las que actualmente existen. Su propuesta se formaliza en un proyecto de Ley, que desgraciadamente termina siendo exclusivamente municipalista.

Sin duda que la experiencia de manejo práctico que viene desarrollando el Municipio de Quito desde 1988 avizora una propuesta efectiva. El traslado de competencias por medio de convenios o por la asunción de la vialidad mayor, la oferta de vivienda, 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.

Esta doble entrada debería articularse más orgánicamente, de tal manera que las propuestas de las ciudades grandes y los proyectos de fortalecimiento municipal desde la AME tengan convergencia.

## **c. La descentralización desde la sociedad civil**

A nivel de la **sociedad civil**, lo más evidente es que la descentralización aún no se ha legitimado como un problema. Tan

es así que los partidos políticos no tienen propuesta respecto del tema y sin embargo, por el origen regional que tienen muchos de ellos, lo utilizan en el quehacer político más como un sentimiento regional que como un proyecto.

Lo que sí aparece como proyecto claro es la creación del Parlamento de las Naciones Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana y la reivindicación de la plurinacionalidad, como formalización de un proceso que tuvo su mayor expresión en el levantamiento indígena de 1990. En este caso es la búsqueda de la autonomía, como la expresión más acabada de la descentralización. Pero también a través de la participación electoral, el movimiento indígena busca captar algunos poderes locales (Consejos cantonales y Provinciales) para solventar sus demandas desde la diversidad.

De igual manera, no puede dejarse de lado las propuestas de los sectores económicos más representativas de Guayaquil (Junta Cívica de Guayaquil) y Cuenca, que han llegado a construir un sentimiento de neofederalización del país, a partir de la crítica a lo estatal y a Quito, por ser su cabeza más visible.

Partiendo de que la descentralización debe ser entendida como una nueva forma de articulación del Estado y la sociedad civil que permita una mayor eficiencia y democratización de la acción del Estado, se puede llegar a una primera constatación que merece resaltarse: las propuestas existentes son todavía dispersas, son parciales o sectoriales, no hay una formulación "global" y están demasiado pegadas a la coyuntura.

El paso siguiente, debe ser iniciar un proceso de concertación que busque un consenso para que se diseñe una estrategia global. Sin embargo, esto tendrá un límite y no será posible si se persiste en diseñar una modernización del Estado sin descentralización. Para ello se debe seguir en la doble línea: lo natural, que se desarrolla con distintos contenidos, matices y grados y, la estratégica, impulsada nacionalmente. Pero en uno y otro caso implica levantar el problema-tema con el fin de encontrar el consenso de la "unidad de la diversidad".



## 5.2. El proyecto de descentralización

Se debe remarcar que luego del envío de un proyecto de Reformas Constitucionales al Congreso Nacional por parte del Ejecutivo Central, en 1994, se comienza a percibir un cambio en el escenario. El debate se traslada al Parlamento, los partidos políticos toman protagonismo y las propuestas se las empieza a redactar como leyes.

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 unifica alrededor del Congreso Nacional, los actores se expresan a través 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:

- a. El Congreso Nacional constituyó una Comisión Permanente de Descentralización, que se convirtió en el eje del debate y en el lugar donde se procesaban las propuestas, unas surgidas por los actores señalados (AME, INEC, etc.) y otras provenientes de los partidos políticos, con lo cual el debate asumió el real significado político que es portador.
- b. El Congreso Nacional empezó en 1994 a tratar las Reformas Constitucionales que tienen que ver con el tema. Se 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 una Comisión Nacional de Descentralización encargada de redactar una Ley Especial de Descentralización y Desconcentración. El proceso se inició en junio de 1995 con una **Consulta Institucional** a más de 100 órganos del sector público, privado, comunitario y académico para que hagan llegar información, propuestas y observaciones. De la sistematización de estos aportes, más la revisión de expe-

riencias en la región, se definieron los Lineamientos Generales de la propuesta. Luego se organizó una **Consulta Sectorial** sobre la base de 5 temas: asuntos étnicos, medio ambiente, finanzas, competencias y organización del Estado, y democracia local. Con los resultados de estos debates se redactó el primer borrador del anteproyecto de Ley, el cual sirvió de insumo para los debates de las **Consultas Regionales** en cinco ciudades del país. Posteriormente y luego de haber recogido observaciones desde la regiones, se redactó una nueva versión de la Ley; la misma que fue sometida a una **Consulta Internacional** y a una **Conferencia Electrónica**.

A principios de 1996 se entregó la propuesta del Anteproyecto de Ley al Congreso Nacional, 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. Desgraciadamente esta propuesta fue retirada por el gobierno nacional, luego de la oposición que recibió de la Junta Cívica de Guayaquil... Sin duda se trataba de la propuesta más abarcativa y técnicamente mejor elaborada, pero que desgraciadamente no encontró la coyuntura para su aprobación.

El proyecto de Ley Especial de Descentralización y Desconcentración se caracterizó por definir algunos lineamientos generales y de delimitar el contorno del proceso. Es decir, que la Ley no era un fin en sí mismo o una propuesta acabada. Buscaba el desarrollo económico, la profundización de la democracia y la mejora de la gobernabilidad nacionales, sustentada en los principios de: la diversidad de regímenes subnacionales, la integralidad por encima de la sectorialidad, la gradualidad atendiendo a la profundización progresiva, la transparencia y la subsidiariedad que otorga prioridad al órgano más próximo a la población. Se adoraba tanto la descentralización como la desconcentración.

El contenido de la propuesta puede sistematizarse en los siguientes cinco puntos:

**Transferencia de competencias.-** Se proponía la transferencia de competencias a partir de la definición de cuales son intransferibles (seguridad nacional, políticas sectoriales, política internacional), para establecer una propuesta gradual en función de un plan que atienda a la diversidad (tipos de órganos, capacidad, tamaño), al tiempo (mediano, largo plazo) y a la competencia (salud, educación) y, también del tipo de actividad (inversión, gestión). Sin perjuicio del plan y atendiendo al principio de la subsidiariedad, las administraciones subnacionales podrían reclamar o establecer convenios para la transferencia o delegación de competencias.

**Finanzas.-** Financieramente se propuso la creación de un fondo único y transparente de distribución de recursos, que se constituiría a partir del 15 por ciento de los ingresos corrientes netos del presupuesto del Estado. Este fondo se distribuirá a las entidades subnacionales según las siguientes proporciones: municipios el 60 por ciento, consejos provinciales el 25 por ciento, el 10 por ciento para el Banco del Estado y el 5 por ciento para emergencias. El reparto económico para los municipios y consejos provinciales sería automático y se los haría en función del número de habitantes, de las necesidades básicas insatisfechas y de la eficiencia administrativa.

**Democracia local.-** Se estimula y regula la participación social en la gestión pública a través de las juntas parroquiales, la asamblea parroquial, el cabildo abierto, las asociaciones vecinales, consulta popular cantonal y las comunas étnicas.

**Desconcentración.-** Cada una de las entidades nacionales debería acogerse a un plan global de desconcentración. El Gobernador sería el representante del Presidente y coordinaría la acción del ejecutivo nacional a nivel provincial. Sería electo por una Asamblea Provincial (que se crearía) de una terna propuesta por el Presidente de la República.

**Marco Institucional.-** Se crearía la Comisión Nacional de Descentralización con el fin de promover, coordinar y super-

visar el proceso. De igual manera un Comité de Coordinación Provincial que funcione como puente entre las entidades autónomas y las dependientes. Se establecían procedimientos para mancomunidad y fusión de entidades subnacionales.

- d. Desde ese momento para acá existe una cierta continuidad en la búsqueda de una coyuntura que viabilice la aprobación de una propuesta marco que genere confianza nacional. Esto ocurre cuando la Comisión de Gestión Pública y del Régimen Seccional del Congreso Nacional redacta la llamada Ley del 15 por ciento que otorga recursos económicos a los municipios y concejos 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.

En la propuesta hay más un sentimiento anticentralista 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 y las corporaciones de desarrollo regional, y a los consejos provinciales los deja 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 deben tener las mismas competencias, con lo cual la heterogeneidad que existe en la realidad puede potenciarse. Por otro lado, la transferencia de competencias se propone realizar a través de convenios. Esto significa que estará sujeta a la voluntad de las partes, con lo cual se garantiza que la transferencia no 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 transferencia concurrente de competencias conduce a una propuesta interinstitucional sumamente compleja y peligrosa.

**En tercer lugar**, no hay claridad respecto de la propuesta de participación, porque 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. Las organizaciones barriales se las plantea 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 amazonía?. Cómo se van a delimitar los barrios en términos espaciales?. Si la noción de barrios es principalmente de orden cultural y entraña un sentido físico de pertenencia que contiene múltiples identidades, cómo se van 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.

No podemos estar sujetos a formas de representación exclusivamente, política. 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. Por qué no pensar, por ejemplo, en una forma de representación de los concejos municipales y consejos cantonales parecida a la que tene-

mos en el Congreso, en tanto que allá existen 12 diputados nacionales y el resto provinciales?. Por qué no pensar en un número de representantes del conjunto del cantón y otros por parroquias, de tal manera de que haya la doble forma de representación y la población pueda representar simultáneamente al barrio, la ciudad y el cantón?. Pero también pensar en la ampliación de la representación en las comisiones del Concejo, las consultas locales, el llamado voto programático, entre otros.

## 6. LOS LIMITES A LA DESCENTRALIZACION

“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 (56, 1996) 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 a nivel nacional cuando, por ejemplo, los profesores denuncian que la descentralización fragmentará sus demandas y por tanto su organización<sup>(7)</sup>. Pero también a nivel local cuando las autoridades municipales se oponen a la participación ciudadana.

**El centralismo**, como una relación social que tiene sus bases de sustentación locales y nacionales, se opone a la descentralización en la medida en que sus actores principales pierden los privilegios que les brinda. El centro justifica su actitud por la supuesta baja capacidad de los entes locales para asumir las nuevas competencias, porque la dispersión de recur-

---

(7) 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.

sos no permite el desarrollo y por la dificultad del control de la corrupción, entre otros.

El centralismo existe porque crea clientelariamente, para su reproducción, las bases locales que le permiten fortalecer las relaciones centro-periferia. En ese sentido, la vieja tradición municipalista que caracteriza al Ecuador ha servido más bien como mecanismo para perpetuar las élites locales, estructurales -a su vez- sobre relaciones patronales, gamonales y caciquiles. Sobre estas bases construyeron el poder político y económico los grupos dominantes locales. De allí que un proceso de descentralización que redefina las relaciones de poder y diseñe una nueva organización estatal tenga 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.

El **uniformismo**, porque al tratar a los desiguales como si fueren iguales tiende a reproducir la desigualdad (el centralismo). De allí que un principio básico de la descentralización sea el respecto a la diversidad.

El **localismo**, en tanto pierde de vista la relación centro periferia y pone en primer plano lo local sobre lo nacional. Se inscribe en la corriente del "Small is beautiful", que lleva a la tomización o minifundización de los ámbitos de la política. Pero así como la suma de las partes no definen el todo, la suma de lo local no define lo nacional. Por esta vía puede substituirse el autoritarismo central por el caciquismo local.

El **fiscalismo** tiene dos expresiones: según el centro, el tema del 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). Según 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 de visiones al clientelismo intraestatal encuentra terreno fértil.

La **privatización y la desconcentración** pueden convertirse en factores represivos en la medida en que logren mayor acumulación en sectores cada vez menores, la participación se aleje y la representación se debilite. De allí que en la actualidad se llegue a que la descentralización sea la expresión vaga de un malestar y de un descontento local -nacional no siempre bien definido, que no llega a representar un movimiento social con un programa.

El **municipalismo** es una corriente que llevada al extremo cree encontrar solución a todos los problemas. Se convierte en el actor central, el objeto y el fin de la descentralización. Por ello se 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 de la descentralización, a desconocer el tema crucial del gobierno intermedio y a homogeneizar el propio desarrollo local al no reconocer la existencia de otros poderes locales.

Paradójica y desgraciadamente en el Ecuador de hoy, el Municipio -como uno de los factores fundamentales de la descentralización- se ha convertido en uno de los factores más negativos para que la descentralización pueda llevarse a cabo. 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 y el mejoramiento de la representación social no les interesa en absoluto, porque significaría 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 la clientela.

En esta perspectiva, un incremento de competencias significaría no solo más responsabilidades, sino también una transformación de la escena y sociedad locales, en tanto que la socie-



dad local se ampliaría sobre la base de su complejidad y de la presencia de nuevos actores descentralizados que tenderían a disputar la hegemonía clientelar clásica. Es decir, un riesgo innecesario de correrse.

La vieja tradición municipalista, que ha caracterizado al Ecuador y que ha sido uno de los aspectos que los ecuatorianos hemos reivindicado como algo positivo, ha terminado siendo un aspecto negativo y regresivo, en términos de que el municipalismo ha consolidado élites locales muy fuertes, vinculadas directamente con el centralismo y estructuradas sobre la base de redes clientelares, caciques y patronazgos.

Qué es, entonces, lo que reivindican las autoridades municipales?. Demandan exclusivamente más recursos, siempre y cuando sean de transferencias del Gobierno Nacional. De allí que la llamada ley del 15 por ciento -que muchos municipalistas la consideran LA ley de descentralización del país- haya sido aprobada de una manera relativamente rápida y fácil. La ley regula la transferencia de los recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos locales, sin que se obligue a los municipios a recaudar más eficientemente los recursos propios, lo cual evidentemente rompería con las formas tradicionales de relación clientelar que se han mantenido con la población y además conduciría a la llamada "pereza fiscal".

Es más, en la medida en que se municipalice o localice el debate de la descentralización y se crea que los municipios, los alcaldes, lo local, son el eje de la descentralización, también se pierde de vista que se trata de una relación social particular: de colonialismo interno, que entraña la relación centroperiferia. De allí que la descentralización deba ser concebida como una propuesta de confianza nacional, que atraviesa todo el territorio y requiere de amplios consensos para su realización. El tema de la descentralización no corresponde al orden local -porque la suma de municipios no definen un país- sino al nacional, lo cual no se percibe ni desde los municipios ni tampoco desde el Gobierno Central.

## 7. REFLEXIONES GENERALES SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización es un proceso que contiene algunas de las siguientes características:

1. La descentralización es un **proceso largo** y no de un hecho episódico -como puede ser la aprobación de una ley- que tiene múltiples componentes que se van definiendo en el tiempo y el espacio. Por este carácter y nada de baja capacidad técnica y política de ciertos organismos locales para sumir la Reforma, es necesario prever tres situaciones: una progresividad en el proceso de descentralización, un programa de fortalecimiento de los organismos descentralizados (capacitación, reorganización, asistencia técnica, etc.) y un proceso de mancomunidad de entidades locales<sup>(8)</sup>.
2. La descentralización es un **proceso complejo** en el que actúan directa o indirectamente múltiples actores, cada uno de los cuales tiene su propia visión y posición. Esto lleva a plantear la necesidad de construir la posibilidad a partir de la identificación de los sujetos de la descentralización y sus propuestas, de entrar en un proceso de concertación que llegue a un consenso hegemónico, a la definición de un proyecto.
3. La descentralización es un **proceso inacabado**: lo cual significa que no tiene un fin, que no es un fin en sí mismo, que debe ser flexible, diverso, libre y liberador.
4. La descentralización es un **proceso global** que tiene que ir más allá del ejecutivo nacional, al Estado en su conjunto, a la sociedad, al territorio y fundamentalmente a sus relaciones. Porque, caso contrario, por ejemplo, una medida descentralizadora de recursos, sin una contraparte de una descentralización de la sociedad civil, puede convertirse en

---

(8) Para este rango de ciudades se debería, por un lado, diseñar estímulos técnico-administrativos, tributarios, financieros, etc. para inducir a crear agrupaciones o mancomunidades municipales y; por otro, un marco legal que incentive una real integración horizontal intercantonal que genere "economías de aglomeración".

una acción centralizadora. Es decir, que la descentralización debe abarcar todos sus componentes para ser real y además contemplar procesos de centralización correlativos.

La descentralización también debería llegar, entre otros, al Congreso donde, por ejemplo, se puede repensar la composición, representación y funcionamiento del Congreso 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 en el Congreso Nacional?. Quizás esto permita que se refresquen mutuamente. Por qué no pensar en una fórmula para que los alcaldes se expresen en el Congreso, a través de comisiones o foros regionales o nacionales?. Podrían estudiarse los roles de los representantes provinciales. Pero también es necesario recuperar la cualidad legislativa de los municipios del país, porque son pocos los que verdaderamente legislan.

5. La descentralización es un **proceso histórico-cultural** nacional y regional. La constitución de sociedades regionales, de ámbitos de identidades específicas, la urbanización del país, etc. deben tenerse en cuenta para no violentar los procesos reales.
6. La descentralización es un **proceso de ida y vuelta** con múltiples componentes, que tiene también aspectos de centralización, porque se trata de una reorganización de 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 forme asociaciones y mancomunidades de municipios de manera que gane en escala.
7. La descentralización es un **proceso holístico** que no resuelve todo, pero si tiene que ver con todo: democracia, desarrollo y gobernabilidad. Restringirla a un solo ámbito puede conducir a situaciones de mayor centralización.