

cántaro

CUESTIONES SOBRE DESARROLLO EN EL AUSTRO



Fotos: Gallo Carrion

La descentralización

Iglesia
y desarrollo

Avances y limitaciones en la descentralización

Fernando Carrión M.*

1. El proceso de descentralización continúa

El Municipio ecuatoriano se constituyó como instancia de gobierno local siguiendo el modelo español traído por los conquistadores, pero con mayor autonomía que en España debido a la distancia que lo separaba del poder central. Esta autonomía respecto de la corona española se contraponía con la dependencia a ciertos grupos minoritarios locales. Tanto así que no hubo una clara separación entre lo público y lo privado, porque las dos esferas compartían el ejercicio de la autoridad negando las posibilidades de una más amplia participación y representación sociales.

A partir del siglo XVII, con la creación de las Reales Audiencias, se inicia la pérdida de esta incipiente autonomía municipal. Comienza la superposición de distintos órganos

estatales encargados de la gestión urbana y continúa hasta la presente fecha, a través de la restricción de las competencias municipales, la disminución de los recursos, el nacimiento y fortalecimiento de organismos centrales y por las llamadas medidas de ajuste económico.

Correlativamente a este proceso de centralización, existe una conflictiva de ampliación de la base social de sustentación municipal. Su expresión más interesante vendrá por la vía electoral, cuando se pase de la concepción de «gran elector» a la de «elector universal» lo cual, a su vez dará lugar a la transformación del «municipio de notables» al de «ciudadanía restringida».

De esta manera y desde los tempranos días del municipio, surge un movimiento continuo de centralización que aún no ha culminado, que

* Miembro del Programa de Gestión Urbana de Naciones Unidas, Editoralista de Hoy y profesor de la Universidad Central del Ecuador.

va aparejado a un proceso de crecimiento de su base social. En otras palabras, la evolución del Municipio ecuatoriano es una historia conflictiva que se expresa simultáneamente en su encrucijada y potencialidad: autonomía sin independencia; participación sin democratización; centralización sin desarrollo.

Sin embargo, de un tiempo a esta parte, se generaliza un discurso descentralizador que no llega a representar un proyecto hegemónico que contrarreste al inconcluso proceso centralizador. Pero sí se puede pensar que lentamente y a partir de ciertos intentos aislados, se va perfilando el contorno de una propuesta que se sustenta, por un lado, en la definición anárquica de los sujetos sociales de la descentralización y, por otro, en el impulso proveniente de procesos prácticos y dispersos.

Esto significa que se debe seguir en la doble línea: la natural, que se desarrolla desde las periferias con distintos contenidos, matices y grados, y, la estratégica, impulsada desde el centro. Para los dos casos es necesario encontrar el justo medio y, además, la «unidad en la diversidad», partiendo de la definición de los actores sociales encargados de asumirla.

2. La descentralización posible

La centralización como la descentralización no pueden ser vistas sino en su propio contexto histórico. Esto significa superar la visión de que una es siempre mejor que la otra y que, más bien, deben ser concebidas en relación a la dialéctica que las define.

Así como en algunos momentos de la historia ecuatoriana la cen-

FOTO. Archivo Diario El Mercurio de Cuenca



Fernando Carrión durante su intervención.

tralización fue necesaria y progresista, hoy no lo es. En la actualidad es económicamente ineficiente; políticamente poco representativa, distante y autoritaria; socialmente injusta porque incrementa las inequidades y excluye; culturalmente es homogenizadora en un contexto

En el país no existe claridad sobre lo que es y significa la descentralización.

que las diferencias se expresan creativamente; territorialmente porque agudiza los desequilibrios regionales, urbanos y rurales; y, ambientalmente porque produce niveles de contaminación y ruptura de la sustentabilidad.

Es frente a este Estado centralista, ineficiente y antidemocrático, que surge la necesidad de la descentralización. 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 su propia esencia.

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 que le solicitan adhesiones a

una determinada candidatura política o sacrificios para solventar el déficit presupuestario, partiendo del hecho que «muchos pocos hacen un mucho».

De allí que en el país se vaya generalizando la necesidad de la descentralización, aunque por lo pronto no exista claridad sobre lo que es y significa. Es aún un discurso incoherente y contradictorio que igual reivindican actores con posiciones disímiles frente al quehacer nacional como el gobierno y la oposición, la derecha y la izquierda.

Si se hace un intento de sistematización de las ideas más difundidas de descentralización, se pueden encontrar dos versiones: la una que busca atomizar los conflictos, generalizar el control mercantil de las esferas de la sociedad, aumentar la privatización y desconcentración de la administración central, y la otra que propugna una democratización política del Estado, una mejor integración nacional, una mayor participación de la sociedad civil.

La descentralización es posible en el Ecuador de hoy, porque la sociedad se ha urbanizado, hay acceso a los medios de comunicación, los niveles de analfabetismo se han reducido, la sociedad civil tiene formas de organización significativas y diversas y la tradición de los gobiernos locales es importante.

Esto demuestra que los actores de la descentralización están en capacidad de entrar en un proceso de transición como agentes del desarrollo, como instancias de ampliación de la representación y como ámbitos de la constitución de múltiples identidades.

3. Las propuestas y los actores

Es importante y necesario identificar a los actores de la descentralización, sobre la base de un intento de sistematización de 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.

3.1 A nivel del Estado central aún no se ha logrado definir un proyecto orgánico con hegemonía y legitimidad, debido a su heterogeneidad y a que provienen de organismos inconexos con voluntad autónoma. Las propuestas son todavía técnica y políticamente inmaduras, lo cual nos lleva a pensar que aún no se ha prefigurado un proyecto claro, en el sentido de la existencia de un sujeto social investido de una voluntad definida. Sin embargo, se pueden identificar al menos tres propuestas reconocidas:

El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) parte de una caracterización maniquea de la regionalización ecuatoriana para ordenar una información a todas luces manipulada. Su punto de partida es

perverso y el de llegada es incierto. Enfrenta el regionalismo desde un diagnóstico regionalista y estrictamente coyuntural. La enseñanza que deja 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 necesidad de la información y la propia propuesta de descentralización.

La Secretaria Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA) es quizás la que más seriamente ha asumido la necesidad de una propuesta global. Plantea una reestructuración político-territorial del país sobre la base de una nueva configuración espacial que desembocaría en la constitución de gobiernos propios para cada una de las jurisdicciones que diseña. Para ello formula tres instrumentos legales; reforma las leyes de régimen cantonal y provincial, y propone una de regionalización.

El Banco Ecuatoriano de Desarrollo (BEDE) se inscribe en la línea del «fortalecimiento municipal» como base para emprender un proceso de descentralización. Se trata de una propuesta que viene desarrollándose con sus propios matices -desde principios de los ochentas- y consiste en el fortalecimiento municipal a partir de una política de inversión que permita satisfacer demandas locales y mejorar la capacidad de gestión del municipio.

3.2 A nivel de los Gobiernos locales, se está produciendo un doble movimiento de características novedosas: por un lado, se define una propuesta desde la Asociación de Municipios del Ecuador (AME) y, por otro, surge una alterna desde las ciudades grandes. Esta situación 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 es el centralismo como el uniformismo, se debe vencer la legislación homogenizadora reconociendo la diversidad dentro de la unidad existente, más no la exclusividad.

La propuesta de la AME busca redefinir las relaciones con el gobierno central adoptando nuevas competencias y requiriendo más 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 reforma a la Ley de Régimen Municipal.

La experiencia de descentralización desarrollada por el Municipio de Quito desde 1988, ha mostrado caminos promisorios y resultados prácticos visibles. Se pueden señalar algunas acciones que evidencian la propuesta: la Ley del Distrito Metropolitano, el manejo de la vialidad mayor, la oferta y generación de una política de vivienda, entre otros, demuestran la factibilidad de la propuesta.

3.3 A nivel de la sociedad civil aún no se ha legitimado el tema como de interés general, lo cual no niega el avance que va teniendo en la sociedad, a partir del discurso de sus actores.

Existe el proyecto de creación del Parlamento de las Naciones Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana, que formaliza un proceso que tuvo su mayor expresión en el levantamiento indígena de 1990. En este caso aparece la búsqueda de autonomía, como la expresión más extrema de la descentralización. De igual manera, no puede dejarse de lado la propuesta de los sectores económicos más representativos de Guayaquil, que han llegado a reformular la propuesta de federalización del país, a partir de la crítica a lo estatal y a Quito como su cabeza más visible.

Los partidos políticos no tienen propuestas respecto del tema y más bien, por su carácter regional, sí lo utilizan en el quehacer político. Es más un sentimiento regional que un proyecto. Sin embargo, con el envío del proyecto de reformas constitucionales al Congreso Nacional, por parte del Ejecutivo, se observa un cambio en el escenario, los actores y las propuestas. Partiendo de la definición de descentralización como una nueva forma de articulación del Estado-sociedad-territorio que permite una mayor eficiencia, desarrollo y democratización, se puede llegar a una primera constatación que merece resaltarse: las propuestas existen-



tes son todavía dispersas, parciales, sectoriales y demasiado pegadas a la coyuntura. El paso siguiente debe ser la iniciación de un proceso de concertación que busque un consenso hegemónico alrededor de una estrategia general.

4- La descentralización en América Latina

El tema de la descentralización ocupa uno de los principales lugares dentro de la agenda de discusión en América Latina, África o Europa. La generalización y legitimación del tema se asemeja, por ejemplo, a los de democracia, derechos humanos o desarrollo; pero cuando se profundiza en sus contenidos, se corre el velo

aparencial que los cubre: la democracia como la descentralización tienen distintas formas de entenderse.

Se pueden encontrar dos posiciones respecto del tema:

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

La segunda concepción busca

la democratización política y el desarrollo económico del Estado, a través de la integración (no homogenización) y participación de la población. El caso más desarrollado es el colombiano, que arranca con la Constitución aprobada en 1991.

Estas concepciones muestran que la descentralización es un campo de intereses diversos y conflictivos,

inscritos en el movimiento contradictorio que vive la humanidad: ampliación de los procesos de globalización e incremento de la importancia de lo local.

El tema de descentralización no es nuevo en la región. Se lo retoma periódicamente bajo distintas denominaciones como, por ejemplo, cuando se produjo la constitución de los



Si se privatiza el Registro Civil ¿se acabarán las colas?.

estados nacionales, entre centralistas y federalistas -que, por cierto, aún no concluye-; posteriormente, en los sesentas, con el privilegio que se pone en la **sociedad civil** a través del impulso a los llamados polos de desarrollo; o ahora con el peso que se le asigna al **Estado** a través de las privatizaciones; o la perspectiva **territorial** con base a la relocalización de las capitales (Argentina) y la creación de nuevas (Brasil).

En América Latina, los sistemas de organización estatal parecen no ser una variable de una «buena» descentralización. Mientras Argentina y Venezuela -países federales- tienen un significativo nivel de centralización; Colombia y Chile -países unitarios- son ejemplos aleccionadores de descentralización. Brasil, país federal, mantiene y profundiza el proceso de fortalecimiento municipal. Ecuador, país unitario, continúa centralizándose y Perú, país unitario, involucrena luego de varios años de experiencias interesantes de descentralización.

En cambio el corte democracia/dictadura sí 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, han

arrastrado tras de sí al tema de la descentralización.

Los países de América Latina que plantean la descentralización, han producido reformas constitucionales para dar salida a las propuestas: Brasil (1988), Colombia (1991), Chile (1979-91), Ecuador (1979) y Perú (1979). Pero además se han requerido de leyes específicas adicionales, para impulsar algunas de las siguientes propuestas:

1. Se consagra el principio de la diversidad de regímenes municipales, mediante la delegación de la responsabilidad de organización muni-

Los países de América Latina que plantean la descentralización, han producido reformas constitucionales para dar salida a las propuestas

cipal a nivel estadual o a través de la definición nacional de tipos de municipios según criterios de población, desarrollo económico y localización geográfica.

2. En todos los países hay un nivel intermedio de gobierno que, en el caso ecuatoriano debería constituirse, porque los Consejos Provinciales no lo son.

3. Hay una tendencia al incremento de las competencias a nivel local, de manera directa o progresiva. Sin embargo, la existencia de competencias concurrentes o com-

partidas dan la impresión que son necesarias, en la medida en que permitan la transterritorialidad de las decisiones.

4. Las modalidades de participación y representación política se amplían con la elección popular y directa de las autoridades unipersonales y colectivas. Con la legisla-

La descentralización es un proceso complejo, que no es exclusivamente municipal

ción sobre referéndum, consulta municipal, cabildo abierto y la institucionalización de la participación por grupos de población (mujeres, negros, discapacitados), por la prestación/producción de servicios, por sectores o ámbitos territoriales.

5. Financieramente se propone una transparente distribución de recursos, que tienda a resolver las inequidades regionales y municipales. Colombia incrementa los ingresos municipales en un punto porcentual por 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. Chile crea el Fondo

Común Municipal que redistribuye el 50% de los ingresos de bienes raíces y de circulación vehicular.

6. En términos territoriales, Chile define 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 establece cuatro niveles de gobierno: departamentos, municipios, distritos y territo-

rios indígenas y la posibilidad de constituir regiones y provincias. Los seis niveles tienen autonomía, elección, gestión, administración y recursos autónomos.

7. La descentralización es un proceso complejo, que no resuelve todo y que no es exclusivamente municipal. Se trata de un proceso 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. No se trata solamente de reformar al ejecutivo o al Estado en su conjunto. Debe ser concebido como un proceso innacabado: que no tiene un fin y que no es un fin en sí mismo. Eso significa que debe ser flexible, diverso, libre y liberador.

