

El reto de la Descentralización como base de la Reforma Constitucional



**H. CONSEJO
PROVINCIAL
DE PICHINCHA**



**INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE INVESTIGACIONES SOCIALES**

EXPERIENCIAS DE DESCENTRALIZACION Y REGIONALIZACION EN AMERICA LATINA: ANALISIS COMPARATIVO

Fernando Carrión Mena

1. INTRODUCCION

1.1. El 10 de Agosto de 1992 ocurre un hecho inédito en la historia nacional: 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 llama aún más la atención, si se observa que en estas tres elecciones hubo una polarización evidente y que cada una de las autoridades proviene de tres partidos políticos distintos.

Pero también América Latina presenta el hecho político novedoso e interesante que algunos candidatos presidenciales surgen de administraciones municipales que las presidieron. Allí están algunos nombres: Andrés Pastrana de Bogotá en Colombia, Manuel Camacho Solís de Ciudad de México en México, Jaime Lerner de Curitiba en Brasil, Tabaré Vázquez de Montevideo en Uruguay, Ricardo Belmont de Lima en Perú, José Francisco Peña Gómez de Santo Domingo en República Dominicana y Rodrigo Paz de Quito en Ecuador.

¿Por qué los alcaldes se transforman en candidatos presidenciales? Obviamente porque hay un mayor peso de las ciudades en la política de la hora actual de América Latina: sobre el 70% de su población es urbana y el número de electores es aún mayor. Pero lo más significativo tiene que ver con el cambio de dirección del sistema político en su conjunto, debido a que las crisis de las ideologías, del parlamentarismo y de los partidos políticos arrastra a sus actores centrales hacia roles distintos a los que tradicionalmente ocupaban.

Pero también a que las políticas de descentralización han revalorizado el rol de los municipios, apareciendo como los órganos estatales más directamente vinculados a la cotidianidad y más próximos a la sociedad civil. No se puede dejar de señalar que el ejercicio del poder local genera poco desgaste político, por el sentido que tiene la obra física y porque las demandas fundamentales de la sociedad y los desencantos que la crisis trae, se dirigen hacia el poder central.

2. LA DESCENTRALIZACION.

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 Africa o 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 opone. Sin embargo, cuando se profundiza respecto de sus contenidos, se corre el velo apariencial que los recubre: así como la democracia tiene distintas formas de entenderse, igual ocurre con la descentralización.

Más aun cuando en el país se observa una discusión recortada por los viejos temas del regionalismo y de un intento de descentralización demasiado pegada a la coyuntura que, incluso, están siendo retomadas para la reforma a la Constitución promovida por el Gobierno Nacional.

2.1. Las concepciones dominantes.

En otras palabras, la problemática de la descentralización es un campo de intereses diversos y conflictivos, inscrito dentro del movimiento contradictorio que vive la humanidad, que se expresa en los procesos de globalización y el incremento de la importancia que asume lo local.

Se puede encontrar dos posiciones respecto del 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. Es un mecanismo de difusión y generalización del mercado, que disgrega la demanda y 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 y el desarrollo económico, a través de la integración (no homogeneización) y participación de la población. El caso más desarrollado es el colombiano, que arranca con la Constitución aprobada en 1991.

2.2. La novedad y oportunidad del tema.

El tema de la descentralización no es nuevo en la región. Se lo retoma periódicamente bajo distintas denominaciones como, por ejemplo, la discusión que se produjo al momento de la constitución de los Estados nacionales, entre centralistas y federalistas -que, por cierto, aún no concluye-.

Posteriormente, en la década del sesenta, 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 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).

La descentralización no siempre es "buena". Ha 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. Esto significa que deben ser concebidos en relación a la justa dialéctica que las define y, por lo 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 centralizador.

Así como la centralización fue necesaria y progresista en 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 iniquidades, margina y excluye; culturalmente es homogeneizadora 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.

De allí que en la actualidad se ha convertido en 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 y discusión alrededor de ciertos temas centrales. Uno de ellos gira alrededor del movimiento centralización/descentralización del Estado y la sociedad.

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.

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".

De allí que en el país se vaya generalizando la necesidad de la descentralización, aunque por lo pronto no exista toda la claridad sobre qué mismo es y significa. 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 EN AMERICA LATINA

3.1. Los regímenes políticos.

En América Latina, las formas de organización estatal -unitaria o federal- parecen no ser una variable que defina una "buena" descentralización. Si se hace una eva-

luación rápida de cuál 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 región³. Y 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, involuciona 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 haya 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 descentralización⁴.

3.2. Análisis comparativo de los casos.

En 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:

- 1. Reformas legales.-** Los países de América Latina que se plantean la descentralización, han debido producir 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) y Perú (1979) la contemplan. Sin embargo, ello no ha sido suficiente, por lo cual además han requerido de leyes específicas adicionales, para impulsar algunas propuestas concretas. En el caso ecuatoriano daría la impresión que es más urgente una Ley de Descentralización que una Reforma Constitucional, incluso como forma de iniciar un proceso.

- 2. Uniformismo.-** Partiendo del hecho de que la realidad local es heterogénea y de

³ Basta señalar el ejemplo de lo que sucede en la zona sur del país, o el esquema altamente presidencialista que lo caracteriza incluso a la hora de la sucesión presidencial o de su relación con los Estados y el Parlamento.

⁴ En el caso de Ecuador se tiene que: 1. Con el proceso de redemocratización se incrementan los presupuestos seccionales, con lo cual la democracia tiende a difundirse en el conjunto del territorio nacional. 2. Con la crisis económica hay una disminución relativa de los ingresos seccionales que tiende a profundizarse hasta la actualidad. En 1985 el conjunto del régimen seccional representa el 11.4%, aportando los municipios el 8.6% del total del ingreso público y los consejos provinciales el 2.8%. En la actualidad la participación de los gobiernos locales no supera un dígito. Con estas cifras se puede concluir que ha habido un proceso de centralización de los beneficios del ajuste y una descentralización temporal de los conflictos a nivel local. Sin embargo, esta temporalidad está llegando a su límite porque las propuestas de ajuste han traído un empobrecimiento de las ciudades, tanto de sus habitantes como de las instituciones que la gobiernan, al grado de que se está produciendo una pérdida de su capacidad de respuesta y, lo que es más grave, de gestión.

que es factible regularla mediante un mismo instrumento jurídico, se busca vencer la legislación uniformista reconociendo la diversidad, mas no la exclusividad, dentro de la unidad existente y dejar una amplia flexibilidad de organización. En estos momentos el uniformismo es casi tan perjudicial como el centralismo, por lo que 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 mediante la delegación a los Estados de la capacidad de crear municipios y regiones metropolitanas. Venezuela define nacionalmente las características municipales según criterios de población, desarrollo económico y localización geográfica. En Ecuador se instaura el régimen especial con la aprobación de la Ley de Distrito Metropolitano para aquellos municipios que superen el millón de habitantes.

3. **Intermediación.**- En todos los países se define un nivel intermedio de gobierno que, en el caso ecuatoriano, debería constituirse, porque los Consejos Provinciales, en realidad no lo son⁵. En Chile se trabaja con las Intendencias (luego de "devaluar" las gobernaciones provinciales), en Colombia con las Gobernaciones 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 especiales.
4. **Competencias.**- Se observa una tendencia al incremento de las competencias a nivel local, sea por el incremento de las demandas o por el traspaso de los órganos centrales, de manera directa como en Chile o progresiva como en Venezuela (tienen un nivel de coordinación interesante). Este aumento de competencias no tendría 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 nada⁶. De allí que el problema del momento sea, más que de transferencia de competencias, el incremento correspondiente de recursos por que, caso contrario, se entra en una lógica "perversa".

Sin embargo, la existencia de competencias concurrentes o compartidas darían 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. Ello supone que las competencias exclusivas y concurrentes están claramente definidas.

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.

⁵ Por representación, por competencias, por traslapes, etc.

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

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 legislación sobre referéndum (Venezuela), consulta municipal, cabildo abierto, veeduría ciudadana, defensor del Pueblo (Paraguay). Pero también hay nuevos cauces 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).

- 6. Finanzas.-** En términos financieros se propone mejorar la captación de los recursos locales, redefinir los ingresos municipales y promover la redistribución de recursos de manera transparente -mediante Ley-, tendiente 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 estarían descentralizados a nivel departamental y municipal. Estos recursos se destinarían a Educación el 30%, Salud el 20%, agua y saneamiento básico el 20%, recreación, cultura y deporte el 5% y el resto de libre de inversión. Chile crea el Fondo Común Municipal que redistribuye el 50% de los ingresos de bienes raíces y de circulación vehicular.

- 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 constituir regiones y provincias. Los seis niveles tienen autonomía, elección, gestión, administración y recursos autónomos.

En el Perú, la Constitución de 1979 define el desarrollo descentralizado del Estado a través de sus principios y de la necesidad de regionalizar el país. El territorio se dividió en 1990 en 11 jurisdicciones regionales, Lima y el Callao. Hay una Asamblea Regional que se constituye 40% elegidos directamente, 30% de Alcaldes Provinciales y 30 de grupos de base. Fujimori eliminó todo esto, estancando el proceso.

- 8. Aumento de Municipios.-** Se percibe un incremento del número de municipios que está conduciendo a un minifundismo municipal. Este proceso de fragmentación se desarrolla con mucha fuerza en el Ecuador que desde principios de la década del ochenta, con el proceso de redemocratización que vive el país, se incrementen notablemente: si para 1974 fueron 114, para 1982 serán 126 y para 1992 la cifra de 196; lo cual significa que en los últimos 10 años nacieron más de un tercio de los municipios ecuatorianos. La primera aproximación que se puede hacer de este proceso nos dice que no podemos caer en la tentación de creer que la democracia territorial proviene del hecho de que a más municipios más democracia.

4. ALGUNAS REFLEXIONES GENERALES

4.1. Reflexiones de orden global.

Al momento, la descentralización es una condición central de la modernización del Estado y la sociedad en el Ecuador, en tanto profundice la democracia, mejore la gobernabilidad y auspicie el desarrollo económico. Ello supone algunas de las siguientes reflexiones adicionales:

1. De la comparación de los casos en América Latina, se desprende que no hay un modelo de descentralización en la región, pero sí hay tendencias generales que se comparten.
2. La descentralización es un proceso largo y no 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 dada la baja capacidad técnica y política de ciertos organismos locales para asumir 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 locales⁷.
3. 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 plantea la necesidad de construir la posibilidad, a partir de la identificación de los sujetos de la descentralización y sus propuestas, para entrar en un proceso de concertación que llegue a un consenso hegemónico, a la definición de un proyecto.
4. La descentralización es un proceso inacabado, lo cual significa que no tiene un fin y que no es un fin en sí mismo, que debe ser flexible, diverso, libre y liberador.
5. La descentralización es un proceso global que tiene que ir más allá del Ejecutivo Nacional al Estado en su conjunto, la sociedad, el territorio y fundamentalmente a sus relaciones⁸.
6. La descentralización es un proceso histórico-cultural nacional y regional. La descentralización es una posibilidad viable en el Ecuador de hoy, porque la sociedad se ha urbanizado, hay 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 se ha cimentado en estos últimos años. Esto demuestra que los actores so-

⁷ 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".

⁸ Porque, caso contrario, por ejemplo, una medida descentralizadora de recursos generalizada, sin una contraparte de una descentralización de la sociedad civil, puede convertirse en una acción centralizadora.

ciales 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.

7. 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.
8. Las Reformas Constitucionales deben plantearse, por ejemplo a nivel del Parlamento: la composición, representación y funcionamiento del Congreso deberían ser repensadas desde la perspectiva de la descentralización. Por ejemplo: ¿Por qué no pensar en mayores atribuciones legislativas para los Concejos Municipales? ¿Por qué no establecer vínculos de los Concejos Municipales y los Consejos Provinciales con el Congreso Nacional? ¿Quizás esto permita que se refresquen mutuamente los municipios y el Congreso?. ¿Por qué no pensar 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 que recuperen su cualidad legislativa, ya que son pocos los municipios del país que verdaderamente legislan.
9. 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.
10. Sigue siendo un desafío el desarrollar la participación de la población.
11. No resuelve todo, pero sí tiene que ver con todo: democracia, desarrollo y gobernabilidad.