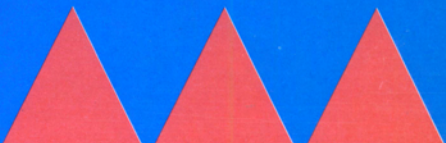


Los grandes temas de la Reforma Constitucional

Programa de Apoyo
al Sistema de Gobernabilidad
Democrática

COLECCION
REFORMA
POLITICA



DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

*Fernando Carrión
Galo Chiriboga*

1. CRITERIOS GENERALES

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

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

1. Mayor importancia de lo sectorial sobre lo territorial, lo cual significa que la intervención estatal se la hace desde ciertos recortes de la realidad definidos por el centro y hacia la periferia. En la actualidad el desarrollo nacional descansa en las políticas sectoriales, descuidando las regionales, provinciales y locales.
2. Conformación de las autoridades con un sentido jerárquico, desde el vértice de la pirámide del poder hacia su base. Se construye la autoridad por delegación -escalón por escalón- sin que la representación y la participación tengan mayor significación.
3. El Estado unitario tiene un sistema dual de ejercicio del poder, a través de órganos dependientes y autónomos, en el que tiene preminencia el primero. Es deseable que se explice el ámbito descentralizado y desconcentrado.

Pasar de un Estado centralizado a uno descentralizado implica una rearticulación de estos tres criterios, sobre la base de la prioridad en lo territorial, la autonomía y la representación. O, en otras palabras, del diseño de un esquema de encuentro entre lo sectorial y territorial, entre la autonomía y la dependencia y entre la delegación y la representación-participación. Se trata, por tanto, de reestructurar el conjunto del Estado y no solo uno de sus niveles.

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

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

Pero también, en tercer lugar, el gobierno intermedio se encuentra desprestigiado y carente de peso real. Vive un vaciamiento de competencias, reducción relativa de sus recursos y la ruptura de las necesarias mediaciones. De allí que el paso inicial para resolver esta atrofia sea la legitimación como tema fundamental, sobre la base de la construcción de una propuesta.

La reivindicación del nivel intermedio debe partir de su posicionamiento como problemática dentro de la reforma del Estado. En este nivel de gobierno es factible encontrar mayores posibilidades de cooperación, complementariedad y concurrencia, ya que estructuralmente tiene las condiciones de convertirse en el eslabón entre lo nacional y lo local. Pero también su riqueza radica en que es un espacio proclive al contrato y pacto sociales.

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

PROPUESTAS CONCRETAS

Indudablemente que ello implica definir reformas constitucionales en los siguientes aspectos estratégicos:

1. Organización del Estado

Una propuesta global de reorganización del Estado, en la que se defina: el número de los niveles, cuáles deben ser y qué deben hacer. Se considera necesaria la definición de los siguientes cuatro niveles, que se los denominará genéricamente Organos Subnacionales (OS): departamentos, provincias, cantones y parroquias¹.

2. El Régimen Especial²

Cada una de estos OS podrá tener situaciones de excepción que atenderán al principio de la flexibilidad, surgida de la diversidad étnica (comunidades o cabildos en el nivel que corresponden³), natural (Vr.gr. Galápagos) o especial (zonas metropolitanas de Quito y Guayaquil).

3. Las funciones de cada OS⁴

Los departamentos son el nivel de intermediación por excelencia (espacio de encuentro de la autonomía-dependencia, de la delegación-representación y de lo sectorial-territorial), las parroquias el eje de participación, y las provincias y cantones de la administración descentralizada.

4. Las competencias de los OS⁵

Una vez señaladas cuáles competencias son nacionales y, por tanto, intransferibles (seguridad nacional, políticas sectoriales, política internacional, políticas de transferencia), los OS ejercerán el conjunto de las competencias restantes -transferidas y/o delegadas-, correspondientes a cada nivel, atendiendo a los cuatro principios: la subsidiaridad⁶, la concurrencia⁷, la solidaridad y la flexibilidad⁸.

5. El gobierno de cada OS

Cada uno de los OS se gobernará con autoridades propias, elegidas de manera directa en las Parroquias, Cantones y Provincias e indirecta en el Departamento. Todos los OS tendrán dualidad de funciones entre una instancia ejecutiva y otra legislativa, programadora y controladora.

7. La propuesta económica y los recursos de los OS

Administran los recursos propios y participan de los ingresos nacionales a través de un porcentaje del presupuesto nacional. En términos económicos se requiere la definición de un fondo único y transparente de distribución de recursos, constituido a partir del 15 por ciento de los ingresos corrientes netos del pre-

supuesto del Estado. Este fondo se distribuirá a las entidades subnacionales según las siguientes proporciones: municipios, el 60 %, consejos provinciales, el 25 %; el 10 % para el Banco del Estado y el 5 por ciento para emergencias (manejado por el nivel departamental). El reparto económico será automático y se lo hará en función del número de habitantes, de las necesidades básicas insatisfechas y de la eficiencia administrativa. Estos recursos deberían servir como estímulo a la inversión (no al gasto corriente), al incremento de la recaudación propia (eficiencia tributaria), al aumento de nuevos ingresos y como mecanismo de redistribución nacional.

8. El gobierno intermedio

En este nivel se debe cumplir la función de intermediación, en la medida en que opere como bisagra desde lo nacional hacia lo local y viceversa. Este nivel tendrá varias formas de OS: consejos provinciales, gobernaciones, distritos especiales (áreas metropolitanas y reservas naturales) y mancomunidades, cada uno de ellas atendiendo a la necesidad de la desconcentración y la descentralización.

Esta función principal la cumplen los siguientes tres órganos subnacionales: la Gobernación, el Consejo Provincial y una instancia de encuentro entre ellos (Consejo Departamental).

*8.1 El nivel departamental*⁹

Se trata del nivel de intermediación por excelencia y contará con tres órganos de gobierno: el Gobernador, el Gabinete Departamental y el Consejo Departamental (compuesto por representantes de los concejos municipales y provinciales).

Existen cuatro departamentos: Norte, con la cabecera de Ibarra; Sur, con la cabecera Cuenca; Este, con la capital Ambato

y Oeste, con la capital Manta-Portoviejo. Habrá un Régimen Especial compuesto por los distritos metropolitanos de Quito y Guayaquil, y por la Reserva Natural de Galápagos. Los Departamentos los crea el Congreso Nacional.

La Gobernación es el OS más desconcentrado de la Administración Periférica, lo cual supone que las intendencias y, en general, todas las responsabilidades del régimen seccional dependiente a nivel cantonal y parroquial son absorbidas por los Consejos Provinciales, los Municipios y las Juntas Parroquiales.

El gobernador es delegado del Presidente de la República, quien presentará una terna para que el Consejo Departamental lo elija. El gobernador es el representante del Presidente en el departamento y dirigirá el Gabinete Departamental -compuesto por los representantes de los ministerios, concertados entre el Gobernador y el Ministro correspondiente-.

Económicamente funcionará con los recursos de las gobernaciones e intendencias actuales, con los recursos desconcentrados de los presupuestos correspondientes a la actuación de los ministerios en el Departamento y de un porcentaje de los ingresos del presupuesto nacional.

8.2. El nivel provincial

En la instancia provincial operará exclusivamente el Consejo Provincial. Esto significa que las gobernaciones y los organismos de desarrollo regional resignan las competencias en su beneficio¹⁰. El Consejo Provincial es el nivel de descentralización en el contexto provincial. Recibirá las competencias y recursos de las corporaciones de desarrollo regional y las que se determinen de los órganos centrales nacionales. Tiene su Ley de régimen seccional, que deberá ser reformada. Las prefecturas atenderán la necesidad de la descentralización en la provincia, lo cual le convierte en el OS bisagra de lo local hacia lo nacional.

9. La fusión y mancomunidad de OS¹¹

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 de 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 representativas. Que se formen asociaciones y mancomunidades de municipios de manera que ganen en escala. Se debe estimular la fusión y mancomunidad de provincias y cantones, a través del incremento de recursos económicos y de la administración de competencias compartidas.

10. El Congreso Nacional

La descentralización también llegará, entre otros, al Congreso Nacional donde, por ejemplo, se puede repensar su composición, representación y funcionamiento desde esta perspectiva. ¿Por qué no estudiar mayores atribuciones legislativas para los Concejos Municipales? ¿Por qué no establecer vínculos de los Concejos Municipales y los Consejos Provinciales con el Congreso Nacional? Quizás esto permita que se refresquen mutuamente.

¿Por qué no pensar en una fórmula para que los alcaldes y prefectos se expresen en el Congreso, a través de comisiones o foros regionales o nacionales? Podrían estudiarse los roles de los representantes provinciales. Pero también es necesario recuperar la cualidad legislativa de los municipios y consejos provinciales del país, porque son pocos los que verdaderamente legislan. Dentro del Congreso Nacional existe la Comisión De Régimen Seccional donde participan los Parlamentarios Nacionales, los Prefectos y los Alcaldes.

11. La democracia local

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

- La base de la participación son las Juntas Parroquiales, tanto rurales como urbanas. Para ello, se debe elegir de manera directa al conjunto de sus autoridades (Presidente y Vocales).
- En las OS Provinciales y Municipales existirá una participación de base territorial, ejercida por las Juntas Parroquiales y de base social, asumidas por organizaciones representativas de la localidad. Serán reguladas por Ordenanza y tendrá influencia en los respectivos Concejos y oficinas de la administración.
- La participación se estimulará a través de consultas cantonales, la veeduría ciudadana, defensorías ciudadanas, presupuestos participativos, revocatoria del mandato, voto programático, entre otros.
- La conformación de los Concejos Municipales y Provinciales reproducirá la misma representación que existe en el Congreso Nacional. Esto es: una parte de la representación referida a la totalidad de la jurisdicción administrativa y otra a sus unidades menores. Es decir, a nivel provincial se tendrá una representación provincial y otra cantonal; y en los municipios, un número de concejales cantonales y otro parroquiales.
- Las elecciones de las OS se realizarán en fechas distintas a las nacionales. La renovación de los consejos departamentales, provinciales y cantonales se hará parcialmente cada dos años.
- La regulación de las comunas y territorios étnicos.

TEXTOS CONSTITUCIONALES QUE AMPARAN LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA DESCONCENTRACIÓN

Título Preliminar

Art. El Ecuador es un Estado soberano, independiente, democrático, unitario descentralizado, pluricultural y multiétnico. La capital es Quito, Distrito Metropolitano.

En el Título de la Seguridad Social y Promoción Popular

Art. El Estado Central y los organismos del régimen seccional autónomo contribuirán a la organización y promoción de los sectores populares.

Medio Ambiente

Art. El Estado Central y los organismos del régimen seccional autónomo deben proteger el derecho de la población a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado que garantice un desarrollo sustentable.

Art. El Estado ecuatoriano, así como los organismos del sector público autónomo, serán responsables por los daños ambientales, por acción u omisión de sus funcionarios y empleados en el desempeño de sus cargos.

Derechos Políticos

De la Consulta Popular

Art. Establécese la consulta popular, la que puede ser nacional, departamental, provincial, municipal y cantonal, en los términos

y condiciones establecidos en la ley. La decisión adoptada será obligatoria.

De los Sectores de la Economía

Art. El Estado y los organismos del sector público autónomo podrán, mediante concesión, asociación o cualquier otra modalidad contractual, delegar a otros sectores de la economía, la prestación de servicios públicos determinados en la ley.

Del Sistema Tributario

Art. El sistema seccional participará del régimen tributario, administrará sus recursos propios y participará de los ingresos nacionales. El reparto será automático y se asignará en función del número de sus habitantes y las necesidades básicas insatisfechas, bajo los principios de la justicia distributiva.

Del Sistema Monetario

Art. El sistema monetario velará por la estabilidad de la moneda nacional y por la solvencia financiera del país en su conjunto y, específicamente, de sus departamentos, provincias y centros.

Del Sistema Público

Art. El sector público lo integran, además:

- a) El régimen seccional autónomo
 - . Los consejos provinciales
 - . Las municipalidades
 - . Juntas parroquiales
- b) El régimen seccional dependiente
 - . Las Gobernaciones

El régimen seccional autónomo se regulará por su propia ley y sus autoridades serán elegidas por medio del voto directo, universal y secreto.

De la Función Legislativa

Art. La Función Legislativa la ejercen el Congreso Nacional y los órganos legislativos del régimen seccional autónomo, en el ámbito de sus competencias. Los Alcaldes y Prefectos tendrán representación en la Comisión de Gestión Pública y del Régimen Seccional Autónomo.

Las ordenanzas son los actos legislativos del régimen seccional autónomo. Deberán ser sancionadas, por su constitucionalidad y conveniencia, por el Tribunal Constitucional.

De la Función Ejecutiva

De los Ministros Secretarios de Estado

Art. En los departamentos, los ministros de Estado nombrarán, de acuerdo con la gobernación, a los funcionarios que manejan los asuntos sectoriales del gobierno central. Ellos responderán a las políticas que dicte el Presidente de la República en acuerdo con las políticas seccionales.

Del Consejo Nacional de Desarrollo

Art. El Consejo Nacional de Desarrollo fijará las políticas generales económicas y sociales de Estado. En ellas se recogerán los planes de desarrollo que provengan del régimen seccional autónomo.

De la Función Judicial

Art. Sin perjuicio de la unidad de la Función Judicial, ésta actuará en forma descentralizada.

Del Régimen Administrativo y Seccional

Reglas Generales

Art. El territorio del Ecuador es indivisible. Para la administración del Estado se establecen los departamentos, las provincias, las municipalidades, los distritos especiales, las comunas y los territorios étnicos.

Su determinación no otorga ni quita territorios.

Art. El régimen seccional goza de autonomía relativa para las siguientes acciones: en lo legislativo y en lo administrativo, cuando trata asuntos con la coordinación del Estado central.

Del Régimen Seccional Dependiente

Art. La Función Ejecutiva tendrá un representante en la Provincia, en el Cantón y en la Parroquia, que se encargará de las relaciones entre los órganos del Régimen Seccional Autónomo y el Gobierno Central.

Del Régimen Seccional Autónomo

Art. El Gobierno Seccional está constituido por los Consejos Departamentales, Provinciales, Municipales y Parroquiales.

Art. Los organismos a que se refiere esta sección tienen las siguientes atribuciones: Los Consejos Departamentales son el nivel

de intermediación por excelencia (espacio de encuentro de la autonomía-dependencia, de la delegación-representación y de lo sectorial-territorial), las parroquias el eje de participación, y las provincias y cantones de la administración descentralizada.

La Ley determinará la estructura, integración y deberes de cada uno de ellos.

Notas

- 1 La creación de los departamentos tiene antecedentes histórico-constitucionales en el país y en la actualidad se desarrollan con éxito en Chile, Colombia y Bolivia.
- 2 La descentralización y la desconcentración, por la diversidad existente, requieren de una realidad institucional plural que la reconozca.
- 3 Los territorios indígenas deberán formar un sistema integrado con el COPLADEIN.
- 4 Por función se entiende al rol que desempeña un órgano político-administrativo en el conjunto de la estructura del Estado. La función delimita los fines de la actuación de un determinado nivel de organización del aparato público.
- 5 Las competencias son campos de acción en los cuales un órgano estatal ejerce sus funciones.
- 6 El principio de la subsidiariedad permite que las administraciones subnacionales reclamen o establezcan convenios para la transferencia y/o delegación de competencias, gracias a que el nivel más próximo a la sociedad civil tiene preeminencia sobre el superior. Todo ello en el entendido de que esta cercanía le proporciona mayor conocimiento de la realidad, le hace más democrático y eficiente.
- 7 Este principio es imprescindible para el diseño de acuerdos y pactos sociales locales, regionales y nacionales y, sobre todo, para la ruptura de las autarquías. Se trata de establecer un complejo sistema articulado de coordinación de funciones.
- 8 La flexibilidad tiende a romper con el uniformismo y a reconocer la diversidad; por ejemplo, de los tipos de órganos, de la capacidad, complejidad o tamaño.
- 9 Este nivel se generaliza en América del Sur: en los países federales (Brasil, Venezuela y Argentina) con la presencia vigorosa de los estados. Y en los unitarios (Colombia, Chile y Bolivia) con los departamentos o re-

- giones. En los federales y en Colombia, mediante elección directa, y en Chile y Bolivia a través de un esquema de encuentro entre la autoridad que surge de la delegación con la de representación.
- 10 El esquema propuesto permite diferenciar los ámbitos de actuación de las gobernaciones y de los consejos provinciales, lo cual ordena y simplifica las funciones y competencias de los órganos autónomos y dependientes.
- 11 La mancomunidad de provincias permitirá la gestión, por ejemplo, de regiones, cuencas hidrográficas y/o de competencias específicas. La fusión y mancomunidad de cantones permitirá reducir la minifundización municipal y la atomización del territorio nacional.