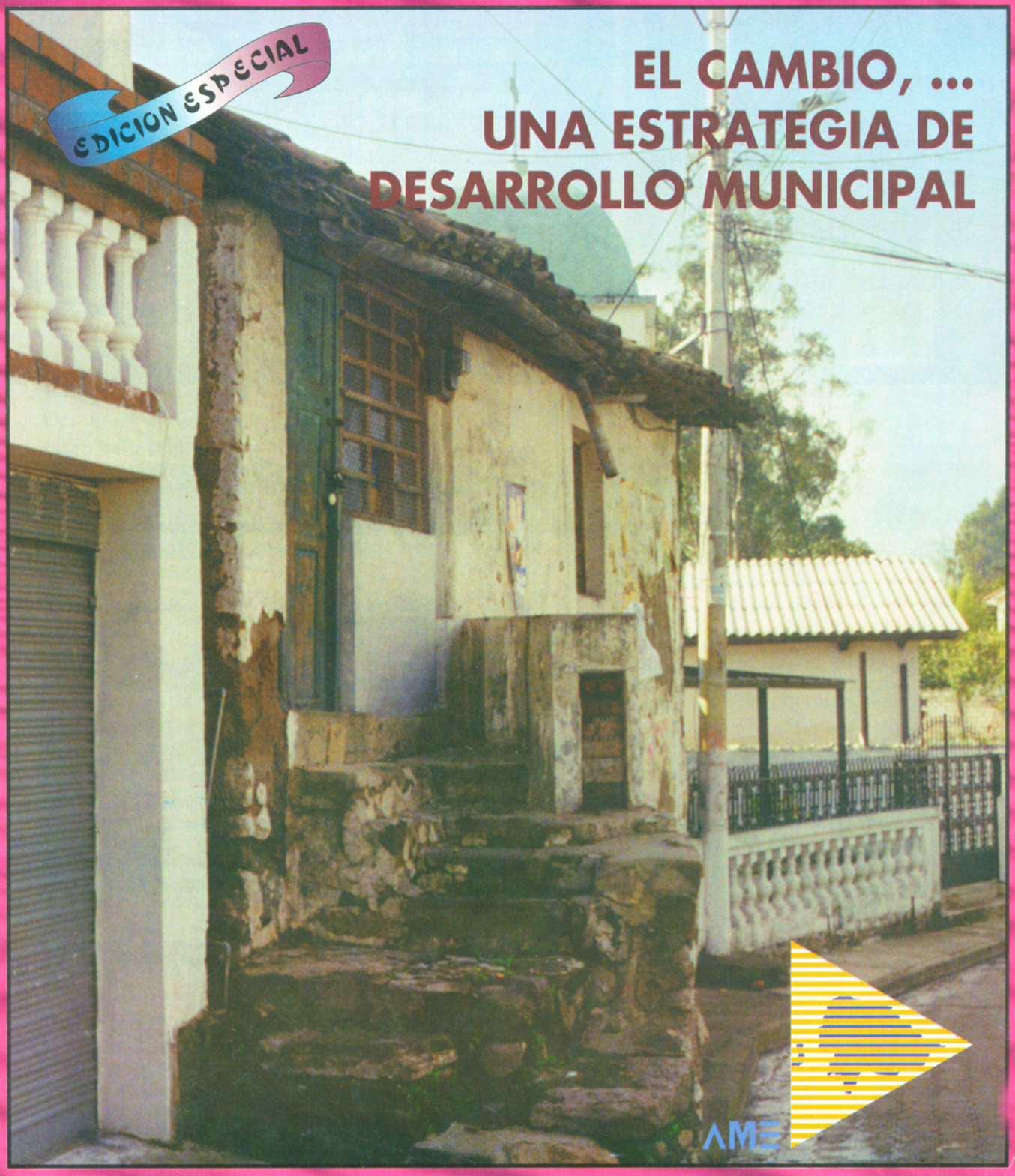
PODER MUNICIPAL



Publicación Especial de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas

Enero / Junio 1997 33

¿DONDE ESTA EL CENTRO DEL DEBATE DE LA DESCENTRALIZACION?*

Por: Arq. Fernando Carrión,
Director FLACSO
Sede Ecuador

1. El contexto

Se debe partir señalando la existencia de un momento de quiebre claramente definido: el año de 1995, cuando se aprueba una Reforma Constitucional que establece que el Ecuador es un país descentralizado y que obligatoriamente se debe repartir el 15 por ciento del Presupuesto Nacional entre los organismos del régimen seccional autónomo.

Sin duda que este hecho marca un hito en la descentralización, en tanto permite pensar que se trata del inicio de un movimiento contrario al proceso centralista –aún hegemónico– y definir la existencia de dos fases: la primera, a manera de antecedentes y, la segunda, en la que nos encontraríamos, de redacción de una propuesta marco.

Antes del año de 1995 existen varios actores de la descentralización que empiezan a plantear el tema desde una perspectiva sectorial, unilateral y muy propia de cada uno de ellos, que conduce a que cada actor camine por su propio andarivel. Indudablemente que una situación como la descrita impide tener una propuesta nacional o, al menos, definir la posibilidad de articular los distintos proyectos.

Se puede señalar, como ejemplo, actores tales como: la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), el Banco del Estado (BEDE), la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA) o el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), entre otros, que plantean sus propuestas –aisladas e inconexas–, pero que no encuentran eco en la sociedad, ni tampoco construyen un espacio de debate o confrontación. En esa perspectiva, algunos sectores de la sociedad también formulan lineamientos sobre la descentralización que no son oídos por el Estado. Entre ellas se encuentran las Cámaras de la Producción, ciertos sectores de indígenas y algunas ONG´s.

Pero será a partir del año de 1995 que se produce un quiebre interesante, en términos de que los actores de la descentralización sufren un notable cambio. Desde este momento la problemática se "politiza", porque los partidos políticos –como actores fundamentales– empiezan a tener protagonismo, con lo cual el escenario de debate y discusión se traslada al Congreso Nacional. Es así que se constituye una Comisión Especial de Descentralización en el Congreso, que comienza a asumir el tema.

Serán algunos partidos políticos que empiecen a producir propuestas de descentralización, más por las exigencias de la coyuntura que por una visión ideológica. El Partido Social Cristiano formula un proyecto desconcentrador - centralista, la Democracia Popular hace lo propio desde una perspectiva financiera, a las cuales se suman otros intentos. Esta fase culmina con la redacción de un proyecto promovido por la Comisión de Descentralización del Congreso y recogida por la Secretaría de la Administración Pública. Sin duda se trata de la propuesta más abarcativa y técnicamente mejor elaborada, pero que desgraciadamente no encontró la coyuntura para su aprobación.

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. La temática se ha "despartidizado" y da la impresión de existir una coyuntura favorable para que la Comisión (hoy denominada de Gestión Pública y del Régimen Seccional), pueda convertirse en la instancia catalizadora, que permita de forma definitiva afrontar la redacción de la ley de descentralización que el país requiere.

Estos antecedentes son importantes, porque permiten ubicar el momento en que nos encontramos y, además, entender que la descentralización es un proceso largo y complejo, que así como no se la consigue a través de una sola ley, tampoco se la puede definir a partir de hechos exclusivamente jurídicos; pues requiere de varias iniciativas de orden legal y, además, de una serie de acciones fácticas que deben producirse en los campos económicos, políticos, culturales, territoriales, entre otros.

Lo expuesto resume la idea de rescatar la necesidad de inscribirse en el proceso histórico real y plantear la necesidad de que vayamos comprendiendo un poco donde está el centro del debate de la descentralización.

2. Los límites

Si bien en la actualidad las condiciones existentes para su aprobación son positivas, incluso darían la impresión que permitirían entrar en un proceso real de descentralización, no hay como negar que existe cierto pesimismo, que se fundamenta en la esencia de la descentralización: se trata de un proceso fundamentalmente político que tiene, en este momento, dos factores

* Intervención realizada en Foro de discusión realizado sobre la propuesta de ley de descentralización en la FLACSO, el 9 de mayo de 1997.

que lo pueden postergar. Por un lado, el proceso de Reforma Constitucional iniciado en el país y, por otro, la reacción negativa de ciertos sectores sociales, que bien merece detenerse a plantear, analizar y debatir.

Existen algunos actores y sectores interesados en que la descentralización no se lleve a la práctica. Entre ellos están, por ejemplo, el magisterio nacional y los sindicatos de empleados de la salud que ven, de un día para otro, un proceso de cambio de las tradicionales instancias de interlocución –del orden nacional al local–, que llevaría a transformar las cúpulas centralistas de estos gremios y a la pérdida de los privilegios que tienen. Tampoco se puede dejar de mencionar a ciertos sectores oligárquicos, principalmente de la costa y de Guayaquil en especial, que se oponen por el temor a perder su poder caudillista.

También se debe mencionar que, paradójica y desgraciadamente en el Ecuador de hoy, el Municipio –como uno de los actores fundamentales de la descentralización– se ha convertido en uno de los factores más negativos para que la descentralización pueda llevarse a cabo en el país. Según una encuesta realizada por la AME y gracias a conversaciones que he sostenido con autoridades y funcionarios municipales, la impresión que queda es 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.

...paradójica y desgraciadamente el actor fundamental de la descentralización que es el Municipio, se ha convertido en el factor más negativo para la descentralización en este momento en el país...

En general las autoridades municipales no demandan más competencias, pero tampoco quieren saber nada del fortalecimiento de la democracia local. La participación popular 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 será aceptada sobre la base de su no institucionalización y, además, bajo un esquema que garantice y reproduzca las redes clientelares.

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 sociedad 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.

¿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 las transferencias 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 conducirá a la llamada "pereza fiscal".

Es más, creo que en la medida en que municipalicemos o localicemos el debate de la descentralización y que creamos que los municipios, los alcaldes, lo local, son el eje de la descentralización, también perderemos de vista que se trata de una relación social particular: de colonialismo interno, que entraña la relación centro-periferia. No se debe dejar de mencionar que la descentralización debe ser concebida como una propuesta de confianza nacional, porque atraviesa todo el territorio y requiere de amplios consensos para su realización. De allí que haya que ser tajante: 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. Por eso, a este nivel hay la creencia de que transferir competencias es un mecanismo de desentenderse de ciertas responsabilidades.

...en la medida en que creamos que los municipios, los alcaldes, lo local son el eje de la descentralización, también estaremos perdiendo de vista que el tema de la descentralización es un tema nacional y no local...

3. Algunas precisiones adicionales

También se debe analizar el centralismo y, por lo tanto su antítesis, la descentralización, como una relación social histórica cambiante. En la actualidad, por el predominio de las tesis neoliberales (ajuste, privatización, apertura) se ha difundido un dogma que ha petrificado o cocificado el debate, en tanto que su eje gira alrededor del ejecutivo nacional y, por lo tanto, de Quito como sede del gobierno y capital del Ecuador. Con esta referencia territorial se desconoce tanto el bicentralismo Quito-Guayaquil, como el centralismo económico y político de específicos grupos de poder oligárquico que le dan sustento.

Por ello, 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.

En este contexto aparece la dificultad de ponerse de acuerdo en el punto de partida: el objeto de la descentralización, porque por ejemplo, hay un desconocimiento respecto del concepto de descentralización, que lleva a confundirla con desconcentración y privatización. De allí que exista amplitud de percepciones sobre la descentralización, que impide tener mayor claridad sobre el espacio del debate.

La descentralización es fundamentalmente una transferencia de competencias, de recursos, de poder, en definitiva de un organismo central, hacia uno constituido de manera autónoma a nivel local.

Hay descentralización cuando, por ejemplo, el Ministerio de Obras Públicas le entrega una competencia a un municipio o un Consejo Provincial, porque estos niveles se constituyen de manera distinta. Hay desconcentración cuando se delega recursos, competencias o poder dentro del mismo orden jerárquico de una institución. Siguiendo con el ejemplo, si el Ministerio de Obras Públicas delega alguna competencia en la Gobernación o una Corporación de Desarrollo Regional, en ese momento estamos hablando de desconcentración. De allí que, mientras los procesos de descentralización y desconcentración distribuyen la centralidad, el descentramiento conduce a la pérdida de la centralidad.

Pero si existe confusión a nivel de los técnicos, es mucho más grave la situación a nivel de la sociedad civil, donde incluso hay distintas formas de percepción según el lugar del país que se trate. Por ejemplo, Quito, Guayaquil, Machala o Cuenca.

Si uno va a Guayaquil y conversa con las autoridades locales o con gente que más o menos entiende del tema, para ellos la descentralización es desconcentración, a través de un gobernador elegido por la provincia del Guayas, que tenga todas las atribuciones de un Presidente de la República. En otras palabras, se trata de una propuesta neofederalista, que no entraña una visión de descentralización del país. En Guayaquil no hay una perspectiva nacional e integral del tema; así como no hay, quizás a excepción del caso de Quito, en ningún otro municipio, una percepción nacional. De esta manera, el tema de la centralidad, no solo que no es abordado, sino que es ignorado.

4. La Ley

Respecto del proyecto de ley que se está discutiendo en el Congreso Nacional, se trata de un esfuerzo que merece apoyarse porque –caso contrario– la coyuntura puede ponerla en segundo plano. Es decir, que dentro de las limitaciones que tiene la propuesta, es preferible aportar con sentido positivo que oponerse. Esto supone arrancar con el mejor proyecto posible (lo perfecto es enemigo de lo bueno) y sobre la marcha ir corrigiéndolo. De allí que la crítica que se formula se inscriba en este sentimiento positivo.

En primer lugar y términos generales, se debe señalar que es una propuesta que deja de lado la posibilidad de reorganizar el conjunto de los niveles del Estado: nacional, provincial y cantonal, por cuanto tiende a mantener la estructura actual. No asume el tema del gobierno intermedio, porque no plantea nada sobre las gobernaciones, y respecto de las corporaciones de desarrollo regional y de los consejos provinciales los deja en la situación actual.

En segundo lugar, cuando el proyecto de ley plantea la problemática de la transferencia de competencias no se asume el principio de la gradualidad, por cuanto señala expresamente cuales deben ser 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; debido a que el uniformismo es, en muchos casos, peor que el centralismo.

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.

Para la transferencia de competencias es preferible cambiar de metodología, en el sentido de que se piense al revés: que se definan cuáles son las competencias, las funciones y las atribuciones que el gobierno nacional no debería transferir y delegar, para de esta forma determinar –por oposición– que todas las competencias restantes son descentralizables al nivel correspondiente y en el momento más oportuno.

En cuarto lugar, no hay claridad respecto de la propuesta de participación, porque es demasiado reduccionista, ya que no contempla la intensión de ampliar y fortalecer el conjunto de la democracia local: la participación, la representación y la legitimidad.

La participación, ha sido diseñada a través de una trasposición mecánica desde Bolivia. Hay un esfuerzo por buscar las Organizaciones Territoriales de Base (OTB) en nuestras organizaciones barriales, lo cual lleva, por un lado, a plantearlas como el núcleo base de la participación popular. ¿Este es un caso generalizable al país? ¿Cómo se van a delimitar los barrios en términos espaciales? La noción de barrio es principalmente de orden cultural y entraña un sentido físico de pertenencia que contiene múltiples identidades. Tal cual está propuesta, la organización barrial va a producir una segmentación de su estructura, y no permitirá generar una correspondencia entre la organización barrial de base, 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 práctica es la del partido político, donde se reproducen los vicios del centralismo y de género. Hay que pensar en otras formas de representación.

Queda mucho por debatir, pero los puntos más relevantes han sido planteados, y obviamente la posibilidad de discutir el tema ya abona positivamente a este proceso. ◆