

ESTADO DE DERECHO EN EL MARCO DE LA DECENTRALIZACIÓN EN ECUADOR

Fernando Carrión M.¹

1. Introducción.

La descentralización no debe ser pensada exclusivamente como un proceso de fortalecimiento unidireccional de la autonomía local desde el ejecutivo nacional; se trata de algo mucho más complejo y más importante que ello: diseñar un nuevo Estado (descentralizado).

Se trata de diseñar un Estado –ni pequeño ni grande- donde haya equilibrio de poderes (centralidad) en el conjunto de sus tres órdenes:

- La *descentralización horizontal* que busca los contrapesos entre las funciones clásicas del Estado moderno: ejecutivo, legislativo, judicial;
- La *descentralización vertical* que persigue los equilibrios entre los niveles que se despliega el Estado: internacional, nacional, regional y local;
- La *descentralización territorial* que pretende la democracia territorial, por ejemplo, entre las ciudades grandes y las pequeñas, entre las regiones ricas y las pobres.

Estas tres estrategias deben desarrollarse conjunta e integralmente, caso contrario podría ocurrir –como ocurre- una reafirmación del presidencialismo a todo nivel; mientras se transfieren competencias y recursos hacia los municipios –generalmente de manera proporcional²-, con lo cual se benefician los grandes y modernos en detrimento de los pequeños, produciendo una ampliación de las brechas sociales, económicas y políticas. Por eso, si no se plantea la construcción de un nuevo Estado, simplemente nos quedaremos con cambios formales, como acontece en la mayoría de los países de la región. Para comprender la dimensión actual de ésta búsqueda tres determinaciones son centrales: la dinámica que imprime la globalización, la situación de la diversidad y el Estado de derecho.

En primer lugar, *la glocalización*, que introduce el debate respecto de la relación local/global en el ámbito internacional³ (bloques regionales, red urbana global, aperturas mercantiles), que expresan una reestructuración global de la centralidad (poder) a escala mundial y obviamente en sus lugares estratégicos: las localidades. Por eso, desde la perspectiva de nuestros países, es imprescindible plantear la descentralización vinculada

¹ Concejal del Distrito Metropolitano de Quito; Coordinador del Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO-Ecuador; Editorialista Diario Hoy; Presidente del Foro Iberoamericano de Seguridad Ciudadana.

² La figura de la escalera mecánica ilustra el caso: todos suben en la misma proporción sin modificar las diferencias; cuando el viejo principio establece que a los desiguales no se los debe tratar de igual manera si se quiere cambiar la asimetría.

³ Lo internacional no es una variable externa o exógena a lo local, sino un componente que le es propio (interno).

a la integración; o lo que es lo mismo, que la descentralización es menos un tema local y es más global, donde los estadistas (Presidentes) tienen mayor peso que los alcaldes.

En segundo lugar, *la democracia de la diversidad*, hay que comprender el cambio que tiene la democracia con la globalización: se pasa de la democracia liberal sustentada en la igualdad ante la Ley a otra que respeta la diversidad. Más si la realidad local es heterogénea y el contexto subregional andino se caracteriza por la plurinacionalidad y pluriculturalidad, como elementos constitutivos de sus estados⁴. Una situación como la descrita requiere de un marco jurídico plural que rompa la legislación uniformista y construya una institucionalidad pública que reconozca costumbres, derecho consuetudinario, medicina, propiedad, entre otros, dentro del sentido de la “unidad en la diversidad”. El uniformismo es tan perjudicial como el centralismo, por lo que la propuesta debe consagrar el principio de la pluralidad de regímenes descentralizados.

Una descentralización bajo un modelo único y general será conflictiva, porque existirán permanentemente varios proyectos en disputa; de allí que sea saludable construirse un Estado plural bajo una “descentralización híbrida”, que articule los distintos proyectos y no los subsumen en uno; lo cual trae dos ventajas: los Estados plurales fortalecen las localidades porque potencian sus atributos; y son más flexibles institucionalmente para articularse a los procesos de globalización y para atemperar sus efectos negativos y potenciar sus positivos.

En tercer lugar, el *Estado de Derecho* nos plantea dos aproximaciones: la una, venida del sentido que caracteriza a la ley como el límite al poder omnímodo⁵. Y la otra, si se requiere producir un nuevo Estado, es necesario un nuevo contrato social nacido de la base del anterior (otro principio de la descentralización: participación). Si se trata de construir otro Estado es absolutamente relevante plantearse la pregunta respecto del Estado de Derecho; en tanto su base y sustento jurídico tienen que modificarse desde los cimientos⁶. Eso supone entender la norma constitucional y legal bajo un precepto flexible y no como una cadena de fuerza inexpugnable. Pero no es suficiente contar con un nuevo marco jurídico sin que existan actores sociales que lo sustenten, desarrollen e impulsen. Una ley no produce la descentralización y menos un nuevo Estado plural descentralizado.

La descentralización no puede ser entendida sólo como la transferencia de competencias y recursos, o de mejorar las formas de representación política sino del rediseño del conjunto de la estructura del Estado para crear un nuevo Estado que potencie la democracia, auspicie el desarrollo y mejore la calidad de vida de sus habitantes; lo cual requiere de un nuevo estado de derecho. El nuevo Estado debe contar con el equilibrio

⁴ De esta realidad no se escapan –tan poco- algunos de los estados que conforman la Unión Europea: Alemania, Bélgica y España, por ejemplo.

⁵ En ese sentido la Ley y la norma representan –como la descentralización- la construcción de un equilibrio en el ejercicio del poder (centralidad) y una reducción en su discrecionalidad.

⁶ En América Latina no solo que se han hecho innumerables reformas Constitucionales sino que también se han dictado nuevas cartas supremas: Ejemplos: Chile, 1982, Colombia 1991, Perú 1993, Ecuador, 1998, Bolivia 2008, Venezuela 2007, entre otros países.

de poderes bajo una óptica democrática; esto es, asumir los tres tipos de descentralización (horizontal, vertical y territorial), acercar el poder a la población (autonomía política, participación y representación) y redistribuir atribuciones y recursos económicos (autonomía administrativa y financiera).

Con este trabajo se busca rastrear el proceso ecuatoriano para afirmar si se camina o no hacia la constitución de un nuevo Estado, de carácter descentralizado.

2. Los procesos de descentralización y el estado de Derecho.

2.1. Los proyectos en debate

Un punto de partida fundamental es reconocer que no hay un solo proyecto de descentralización, sino varios que están en debate y en tensión permanente. Si uno tiene hegemonía en una coyuntura, no quiere decir que no hayan otros que estén subsumidos o en conflicto; porque tras de cada proyecto hay actores que tienen intereses explícitos, los cuales definen dos caminos principales para su constitución: el primero, nacido desde las regiones o territorios y el segundo, desde el sector público sea nacional, provincial o local.

Desde las regiones tenemos dos demandas de descentralización, según la condición social y económica de las mismas: esto es, desde las regiones ricas o desde las pobres. Desde las regiones ricas existen las demandas –principalmente- de Guayaquil, que reivindica la descentralización como mecanismo para integrarse hacia ámbitos supranacionales, como la cuenca del Pacífico. Para esta región rica, la capital de la República y el propio Estado son un freno para el desarrollo, en tanto les impide integrarse a mercados más grandes, modernos y dinámicos. De allí que la propuesta se inscriba en el postulado de la *privatización* (descentramiento) frente al Estado, que no es otra cosa que el traslado de la centralidad estatal hacia el mercado, y la *autonomía* en relación a la capital, como expresión de la necesidad de acumulación local.

Es una demanda que debe ser procesada, porque cuando el Estado frena el desarrollo de la región también se frena así mismo. Por eso hay que encontrar una fórmula que permita, a través de una política de descentralización, que Guayaquil se convierta en un motor solidario que arrastre las regiones pobres⁷. La solidaridad inter regional no debe entenderse solo desde la redistribución de recursos económicos, de las más ricas a las pobres, sino también de los enlaces interregionales, productivos y comerciales.

⁷ Las regiones pobres solicitan la presencia del Estado desde una condición centrípeta y las ricas desde una noción centrífuga. El discurso de las regiones ricas toma fuerza en el contexto de globalización, porque sus dinámicas obedecen a los bloques comerciales regionales que tienen mayor fuerza frente a los estados nacionales y sus mercados internos. El problema real es cómo lograr que estas regiones -que de facto ya están integradas en los mercados regionales- logren articularse a los estados nacionales y a las economías emergentes para obtener beneficios. El reto estriba, entonces, en cómo diseñar un marco institucional que permita que las regiones ricas pueden convertirse en una especie de locomotoras que arrastren tras de sí a las regiones pobres.

La segunda, proviene de la demanda de las regiones pobres como son las circunscripciones territoriales indígenas (las más pobres entre las pobres). Estas demandas, a diferencia de las anteriores, reivindican una descentralización contraria: mientras las regiones ricas demandan la ausencia del Estado (privatización y autonomías) las regiones pobres exigen la presencia del Estado. La demanda por presencia del Estado se concreta, por ejemplo, en la mayor representación política, la inversión pública o el incremento del número de municipios, que lleva a un proceso de *minifundización municipal*⁸. Por esta vía se consigue la presencia estatal y la elección de autoridades locales, pero sin un aparato institucional capaz de enfrentar los problemas de la sociedad local (escala, tradición, etc.), con lo cual la descentralización y las instituciones se deslegitima y las autoridades recurren al clientelismo y al caudillismo.

Desde el sector público tenemos: la primera -hegemónica- que se inscribe en la lógica del ajuste estructural, la apertura, la modernización y el fortalecimiento del presidencialismo como mecanismo para mejorar la llamada gobernabilidad. Los pilares de la propuesta se asientan en la privatización y en la descentralización fiscal, con lo cual se busca equilibrar el presupuesto del Estado nacional. Con la privatización del Estado se pretende introducir la noción de eficiencia en la gestión pública, que no es otra cosa que la eliminación de los subsidios, mediante la transferencia de las competencias hacia el mercado (descentramiento), con lo cual el Estado se desentiende de ciertas obligaciones económicas e impulsa políticas de desregularización con la finalidad de atraer la inversión extranjera.

La descentralización fiscal, en última instancia, busca que los gobiernos subnacionales financien sus competencias mediante la mejora de la recaudación propia, para que no recurran a los recursos de transferencia. Las figuras predominantes son el combate a la llamada “pereza fiscal”, la transferencia de recursos nacionales pre-asignados y la restricción del gasto corriente.

La otra propuesta viene de la necesidad política de buscar mayor legitimidad a lo largo de los territorios nacionales, así como mayor eficiencia-eficacia en las políticas públicas, con la finalidad de difundir la democracia y procurar el desarrollo. Es una propuesta política y económica que pretende re-estructurar la relación sociedad-Estado, mediante la distribución del poder desde una perspectiva descentralizada. En términos políticos, esta propuesta busca una reforma del Estado para que la descentralización procese el conflicto y legitime a las instituciones públicas.

Si bien estos procesos de descentralización tuvieron inicialmente resultados interesantes, con el paso del tiempo se llegó a un círculo vicioso: las autoridades

⁸ La minifundización es una estrategia de fraccionamiento con la cual se reclaman nuevas formas de representación, mayor oferta de empleo estatal y más recursos económicos.

subnacionales terminaron por deslegitimarse debido a la baja capacidad institucional en términos de competencias y recursos económicos para llevarlas a cabo.

Las reivindicaciones desde las regiones, la una negando y la otra reclamando Estado, evidencian que existen propuestas diferentes según el lugar donde se demande. Pero también depende del proyecto que se impulse desde el centro, sea el que busca una descentralización del conflicto, una mayor legitimidad del Estado o solventar el déficit del presupuesto del Estado.

Esto significa que hay varios proyectos de descentralización y no uno; por eso hay que preguntar cuál proyecto está en juego, cuál es el hegemónico y qué actores lo encarnan. Estas preguntas son pertinentes porque la descentralización no es un tema técnico sino fundamentalmente político, porque redistribuye el poder, es decir, la centralidad. Por eso, en cada coyuntura se define el proyecto en función de los cambios en la correlación de fuerzas, que hace que el proyecto se acelere, detenga, retroceda o cambie. Este hecho reafirma el carácter político de la descentralización.

2.2. El proceso

La descentralización renace en los años ochenta, gracias al proceso de redemocratización y al impulso que introduce la globalización; así como también debido a los tres siguientes fenómenos internos: primero, en 1990 se produce el primer levantamiento indígena, visibilizando el tema de lo étnico que no estaba presente en el escenario nacional y en la agenda de política pública; fue gracias a la emergencia del movimiento indígena -convertido en un actor político- que se logra esta consideración. Este hecho simbólico expresa un llamado de atención a la sociedad ecuatoriana y al Estado Nacional, respecto de la necesidad reconocer la *diversidad social*.

Segundo, la presencia del fenómeno natural de El Niño, que produce periódicamente inundaciones y sequías (La Niña) principalmente en la Costa ecuatoriana, y que en 1997, por la fuerza con que se presentó, arrastró tras de sí la gran crisis financiera de la región entre 1998 y 2000, que concluyó con la aplicación del proceso de dolarización. Este evento natural puso al orden del día la *diversidad regional* del país.

Tercero, se debe destacar la firma de los acuerdos de paz con el Perú, los cuales llevaron a modificar significativamente la situación identitaria en el país. Hasta aquel momento, la “identidad nacional” estaba construida a partir de la fuerte presencia del secular conflicto con el Perú, porque la presencia de un tercero mediaba en la conflictividad interna y permitía construir la llamada unidad nacional.

Y, por último, hay que resaltar los importantes impactos que el proceso de globalización producen en el espacio nacional, principalmente por la generación de los bloques internacionales de países y por la readequación de los territorios que dan pie al desarrollo de nuevas formas de integración territorial. Los tratados de libre comercio,

los acuerdos de integración regional y la conformación de territorios unificados por la dinámica económica, entre otros, terminan por redefinir la inserción desigual de los espacios nacionales y subnacionales a este proceso mundial. Sin duda que en esta perspectiva mucho tienen que ver las infraestructuras de comunicación que se diseñan y construyen (ver IIRSA).

Estas condiciones abren un proceso que tiene los siguientes momentos: a. Antecedentes; b. fase municipalista; y c. etapa en que se vive una nueva coyuntura con un proyecto autónomo distinto, sustentado en el nivel intermedio de gobierno.

La *fase de antecedentes* tiene dos expresiones simultáneas: una que podría caracterizarse como declarativa y que se encuentra en la Constitución de 1978 donde aparecen dos formas de autonomía: la autonomía funcional, que crea instituciones como el Seguro Social, el Banco Central o la Casa de la Cultura; y otra de carácter territorial, que determina que los municipios y los consejos provinciales cuenten con autonomía política (vía electoral), económica (tengan recursos) y administrativamente (cuentan con ciertas competencias). Se declara, entonces, al Estado Nacional como unitario y descentralizado.

En esta etapa nace el Banco Ecuatoriano de Desarrollo (BEDE) que busca recursos de la banca multilateral y de la cooperación bilateral para fortalecer lo municipal, sin afectar o modificar las relaciones con el centro. Asimismo, en este contexto aparece la Ley del Distrito Metropolitano de Quito, donde empieza a desarrollarse la consagración de un régimen especial que rompe con el uniformismo de la ley de régimen municipal. En este caso se plantea la transferencia de las competencias de planificación del transporte, de los usos del suelo y del tema ambiental, así como la desconcentración intramunicipal.

La *fase municipalista* tiene tres instrumentos jurídicos que convalidan su existencia: la llamada Ley del 15% que establece la transferencia de recursos económicos del gobierno nacional al régimen seccional autónomo; la ley de competencias y participación social que define el mecanismo de transferencia de competencias a través de convenios y, finalmente, la Constitución de 1998 donde se consagra la pluriculturalidad, las circunscripciones territoriales indígenas, las competencias indelegables, el mecanismo de transferencia de competencias y los recursos del régimen seccional autónomo.

Luego de quince años del inicio del proceso, se advierten algunos problemas y vacíos: la nueva Constitución no legisló, por ejemplo, la construcción de un modelo de Estado descentralizado y tampoco la división político territorial del país; y cuando redactó las normas legales produjo un mecanismo de transferencia de recursos y competencias regresivo en lo económico-territorial y nada práctico en lo administrativo; pero también añadió un nivel más de gobierno con la creación de las juntas parroquiales que fortalecieron la fragmentación territorial.

El proyecto tuvo un anclaje institucional municipal (AME) y provincial (CONCOPE) y se desarrolló sobre la base de la transferencia de importantes recursos económicos y también de algunas competencias bajo la modalidad “uno a uno”. Esta propuesta tiene como sujeto central al municipio y se fundamenta en la transferencia de recursos, mas no de competencias, sabiendo que ésta es la que define el modelo de Estado.

A ello debe sumarse que el Congreso Nacional no legisló las leyes secundarias que se requerían, evidenciando que no existía un acuerdo global sobre las competencias a nivel subnacional, ni claridad sobre la transferencia de recursos. Se nota una tendencia de superposición de funciones y de fragmentación en la organización político territorial. Adicionalmente se debe sumar que las políticas estatales han generado una mayor distancia con la sociedad civil, evidenciándose una ausencia de participación activa de los organismos sociales, culturales y económicos; actores llamados a jugar un rol importante en términos de movilización social, conocimiento de la problemática, generación de propuestas, asistencia técnica y formación de los recursos humanos tendientes a fortalecer los gobiernos subnacionales.

Los resultados no han sido los deseados, tan es así que se ha producido un fortalecimiento de las localidades más grandes (Quito y Guayaquil), un vaciamiento del nivel intermedio de gobierno, una desestructuración del Estado nacional y un fraccionamiento importante del territorio nacional⁹.

Como resultado de esta situación se tiene el debilitamiento de lo nacional y en contra partida el fortalecimiento de lo local, mediante un conflicto entre los dos niveles, que erosionó lo nacional, produciendo una implosión de lo nacional por erosión (ineficiencia), deslegitimación institucional (escasa representación) y pérdida de centralidad pública (privatización); y una explosión de lo local en las ciudades pequeñas y pobres que tienden a reclamar recursos y obras públicas para sus comunidades.

En otras palabras, es una peligrosa ruptura del equilibrio de poderes que puede producirse al momento en que se crean asimetrías cuando uno de los niveles territoriales tiene mayor peso (municipios sobre consejos provinciales), cuando unos gobiernos locales tienen mayor primacía (municipios ricos sobre los pobres); cuando unas funciones tienen más poder (ejecutivo sobre legislativo) o cuando el mayor peso recae sobre un sector en particular (medio ambiente o turismo sobre salud).

Administrativamente la propuesta de descentralización encierra una transferencia opcional de competencias concretada a través de convenios; se trata de un mecanismo

⁹ En el Ecuador se inició con un fuerte proceso de descentralización fiscal, acompañado posteriormente por un esquema fallido de transferencia de competencias, sustentado en convenios bajo la modalidad “a la carta”, que paralizó el proceso y que dificultó el rediseño institucional integral. Hoy el régimen autónomo cuentan con recursos –si se los relaciona con la poca capacidad de gasto que tienen– y con pocas competencias, que lleva a que maneje el 33 por ciento del presupuesto nacional y donde sólo 7 de los 220 municipios concentran más del 74 por ciento de los recursos.

uno a uno y no global; con lo cual, se produce una transferencia que fortalece la asimetría en beneficio de las provincias y ciudades grandes; que han sido, en los hechos, las únicas en capacidad de firmar convenios con el Estado central. Sin embargo, también se ha dado el caso de que ciertos municipios y provincias *pidan* competencias, los ministerios correspondientes las *entreguen* pero en el papel, debido a que no hay ejecución real.

Por otro lado, la propuesta de descentralización eliminó el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), que era la instancia de planificación, lo cual hizo que el nivel nacional pierda la posibilidad de contar con una instancia orgánica que piense nacionalmente y en el largo plazo; quedando las Fuerzas Armadas como la única institución que tiene estas funciones. Más aún, en términos políticos, la reforma constitucional de 1998 eliminó la elección de diputados nacionales: todos los diputados fueron provinciales; por tanto en la Legislatura no existió un congresista que piense nacionalmente, porque todos están obligados responder a sus provincias debido a las exigencias que nacen de las prefecturas y municipios que las integran. Así, el Congreso se fragmentó no sólo en fuerzas políticas múltiples sino también en términos territoriales, con lo cual difícilmente se puede construir consensos y tener una visión nacional.

Estos dos hechos: transferencia de competencias por convenio y desaparición de instancias nacionales de representación y planificación, han producido múltiples asimetrías en el territorio y altísimas disfuncionalidades en el conjunto del territorio y en el Estado nacional.

En términos económicos, en estos diez años, quizás, el elemento más importante ha sido la transferencia de recursos. Los municipios y consejos provinciales reciben el 15% del presupuesto nacional, donaciones del 25% del impuesto a la renta, y además de las entregas discrecionales que dan lugar a que los gobiernos subnacionales tengan una participación cada vez mayor sobre el presupuesto nacional: hace quince años no sobrepasaba el 10% cuando hoy supera el 30%.

En cuanto a la transferencia de recursos económicos se resaltan tres reflexiones: muchas instituciones sub nacionales no tienen capacidad de gasto; no hay correlación entre el incremento de recursos y la transferencia de competencias; y hay una distribución asimétrica de los recursos en beneficio de los municipios grandes. Pero también el seguir la línea de transferencia de competencias sin recursos, lleva a un doble problema: se transfiere el déficit nacional a los niveles sub nacionales y se llega al absurdo de tener responsabilidades que no pueden cumplirse.

Mientras las localidades ricas afirman que el país está mal y las ciudades bien, lo que en realidad se vive son paralizaciones locales por demandas presupuestarias, los pedidos de cesión de funciones a los alcaldes, y el descrédito de las instituciones están a la orden del día. En el Ecuador se vivió el fortalecimiento del bicentralismo Quito-Guayaquil y

la bipolaridad gobierno local/gobierno nacional. Más aún terminó por debilitar la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), por cuanto los municipios de las ciudades grandes (Quito, Guayaquil y Cuenca) están prescindiendo de su organización natural y estableciendo relaciones directas con el gobierno. De esta manera, la AME se convierte, por la lógica perversa de su reivindicación, en un sindicato de municipios pequeños.

Como resultado del fracaso de este proyecto se han abierto paso otras propuestas. La una, con un cambio de mirada hacia al orden intermedio de gobierno, con el fin de remediar el vacío que produjo el excesivo peso sobre lo municipal. Y la otra nacida desde las mismas instituciones proponentes de la anterior, amparadas en el axioma de “más de lo mismo”. El alcalde de Guayaquil, Jaime Nebot, en conjunto con otros alcaldes (Paco Moncayo de Quito, Auqui Tituaña de Cotacachi y prefectos de ciertas zonas beneficiadas del proceso anterior), formularon el proyecto denominado de “autonomías”, que fue presentado el 9 de octubre del año 2006 al Presidente Palacio y luego, en acto simultáneo, al presidente del Congreso Nacional para su aprobación.

Sin embargo, este proyecto perdió piso cuando en noviembre de 2006 el economista Rafael Correa gana las elecciones nacionales; con lo cual el debate de la descentralización y las autonomías se reposiciona, configurándose un nuevo escenario (Asamblea), un nuevo actor (Gobierno) y un nuevo instrumento jurídico (Constitución) y, por lo tanto, una nueva visión, que no significa la desaparición de los otros proyectos sino la pérdida de sus hegemonías.

3. Conducción nacional del proceso y Estado de derecho

Desde esto momento se entra en una coyuntura distinta caracterizada -entre otros elementos- por la presencia de una situación hasta ahora inexistente en el proceso: presencia de un actor significativo como es el gobierno nacional, la existencia de un ámbito proclive para la definición de un acuerdo nacional como es la Asamblea Nacional Constituyente y un producto explícito que le dé forma, la Constitución. En otras palabras, se abrió la posibilidad de pensar la totalidad de la relación local/nacional y no solo una de las partes¹⁰.

De allí que una virtud de esta coyuntura haya sido el cambio de óptica: por primera vez hay la posibilidad de pensar en un modelo de Estado y no sólo el fortalecimiento de una de sus partes –por más importantes que sean- para satisfacer los intereses particulares de determinados territorios (locales, regionales) o de ciertos segmentos del Estado nacional (parroquias –CONEJUPARE-, cantones –AME- o provincias–CONCOPE).

Pero también esta nueva condición da lugar a la posibilidad de pensar en una nueva estructuración del territorio que no esté fundada en la división *ad infinitum* del espacio,

¹⁰ ¿Quién piensa en el centro? En el Ecuador pensar el centro es considerado centralista y, sin embargo, es imprescindible hacerlo.

como ha ocurrido hasta la fecha¹¹; sino –por el contrario- desde su antítesis: la unión, que permite contar con una escala mayor, mejor representación y autonomía eficaz: la constitución de un gobierno intermedio de base regional que le de consistencia al Estado nacional. Esto es, rearmar el territorio nacional desde unidades superiores a las existentes para que el Estado en su conjunto pueda asumir la forma autonómica

Con la elección de las nuevas autoridades nacionales –básicamente del Presidente de la República– se plantea un proyecto nacional de descentralización donde las regiones se conviertan en el elemento central de la reconfiguración del Estado en el territorio. Esto ha significado un viraje importante en los proyectos de descentralización -que estaban construyéndose con una cierta hegemonía (autonomías y municipalista)- y alcanzó dos dimensiones significativas:

Por un lado y quizás la más importante sea el cambio en el proyecto para no responder a las demandas fragmentadas: de un territorio (regionalismo), de un ámbito institucional (municipalismo) o de un grupo social (etnia); que son propuestas provenientes de sectores específicos, que terminan siendo excluyentes entre sí; situación que ha conducido a la existencia de un conjunto de leyes pensadas por segmentos y no desde y para su totalidad; entre las que se pueden señalar: las leyes de los regímenes parroquial, municipal y provincial así como las de Manabí, la Amazonía y Galápagos, entre otras, que poco o nada se relacionan entre ellas. Esto significa que los proyectos de descentralización provenían de demandas particulares que llevaban a iniciativas unilaterales y no como en las condiciones actuales en que se empieza a desarrollar un proyecto nacional; gracias a que el gobierno nacional entra como un actor privilegiado, que puede diseñar una estrategia general nacional e internacional. De esta manera se intenta pasar de un proyecto concebido por partes a uno que intenta ser construido integralmente.

Por otro lado, se produce una pérdida del peso político de los tres proyectos que mayor importancia tenían. Allí están, *primero*, la propuesta de autonomías que nace en la ciudad de Guayaquil; que expresa los intereses de las ciudades y provincias ricas beneficiadas de las transferencias discrecionales de los recursos económicos, de las partidas extra-presupuestarias, de las donaciones del impuesto a la renta y de las asignaciones automáticas; pero también de la vocación productiva que intenta insertarse de manera dinámica a la globalización. *El segundo* nace de las demandas de los municipios (AME) y de

¹¹ En 1981, el Ecuador tenía 227 parroquias urbanas y 720 rurales; un cuarto de siglo después son 395 las parroquias urbanas y 779 las rurales. En este caso se perciben dos fenómenos importantes: un proceso acelerado de urbanización de las parroquias rurales y un crecimiento moderado del número de parroquias rurales. En el año 1979, el Ecuador tenía 114 municipios y hoy 221 municipios; la mitad de los cuales son jóvenes porque tienen menos de 25 años, es decir, no tienen un desarrollo institucional relativamente fuerte y tampoco tienen sociedades locales. Y la mayoría son pequeños (78%) y, por lo tanto, ilegales, porque la Ley de Régimen Municipal establece el requisito mínimo de 50.000 habitantes. En 1981 el Ecuador tenía 20 provincias y hoy, 25 años después son 24.

los consejos provinciales (CONCOPE) que buscan el fortalecimiento del municipio y la provincia gracias a la transferencia de recursos y competencias. Como resultado tenemos que las parroquias quieren ser municipios, los municipios quieren eliminar los concejos provinciales y estos buscan convertirse en instancia de gobierno en contra de las gobernaciones. *Y el tercero* nace de las reivindicaciones de los pueblos y nacionalidades indígenas por contar con un Estado plural, que reconozca sus derechos. Básicamente su propuesta se sintetiza en la idea de un Estado plurinacional. Esa ha sido la tónica de las propuestas en el Ecuador: pensar por partes.

Es importante considerar el ámbito de las relaciones que configuran la centralidad y por tanto, su reversión. En este sentido, hoy es impensable un proceso de descentralización si sólo se considera lo local sin lo nacional; así como es imprescindible un cambio de eje con la incorporación de las relaciones internacionales, porque se ha producido un movimiento de la centralidad; es decir, de la relación de poder a nivel mundial.

a. La descentralización entre dos constituciones

En las Constituciones de 1998 y 2008 existe una presencia importante de la temática de la descentralización y las autonomías. En los dos casos tenemos artículos dispersos a lo largo de la Carta Magna y también una sección explícita que se refiere al tema. Sin embargo, en las dos opciones se encuentran claramente delineadas dos posiciones distintas.

En la Constitución de 1998 se hace énfasis en una trilogía explícita: desde el ejecutivo nacional, de los servicios públicos y hacia los municipios¹²; para ello se definió: a) la creación de un estado pluricultural de administración descentralizada¹³; b) una transferencia de recursos compuesto por un fondo de redistribución del 15% de los ingresos del Estados más unos ingresos discrecionales del 18%, que condujeron a una distribución regresiva en términos territoriales; c) un mecanismo de transferencia de competencias que no permitió que se lleve a la práctica (a la carta); d) una propuesta que eliminó la planificación y la representación parlamentaria a escala nacional; y e) el reconocimiento del derecho consuetudinario y de las circunscripciones territoriales indígenas; entre otros.

La Constitución del año 2008 no solo que profundiza la propuesta sino que produce un cambio de óptica, cuestión que es posible debido a la presencia vigorosa de un nuevo actor como es el ejecutivo nacional y de un nuevo escenario como la Asamblea Constituyente. Estas dos condiciones permiten diseñar una propuesta nacional y no local o sectorial. De allí que se caracterice por: a) Definición del Estado plurinacional;

¹² El Título XI trata ampliamente sobre la organización territorial y descentralización y su Artículo 225 concretamente dice: “El Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana”.

¹³ Art. 1. “El Ecuador es un Estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su Gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada”.

b) restitución de la planificación desde la óptica de un sistema descentralizado; c) diseño de mecanismos de redistribución de recursos; d) propuesta de competencias que privilegia lo exclusivo por niveles; e) creación de regiones como un nuevo nivel subnacional, que debe convertirse en la instancia de intermediación del gobierno; y f) una descentralización del ejecutivo y del parlamento; entre otras.

El sistema competencial está diseñado sobre la base de competencias exclusivas por cada uno de los cinco niveles existentes. Sin embargo, queda claro que la función de las competencias nacionales son prioritariamente de diseño de políticas nacionales y los niveles subnacionales de gobierno; lo cual conduce a competencias concurrentes.

Un elemento que puede complicar la aplicación de las competencias es el de la existencia de muchos niveles de gobierno. Se supone que lo óptimo son tres: nacional, intermedio y local; pero en la Constitución se tiene cinco, a los cuales habría que añadirle tres más: los distritos metropolitanos, Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas. Los distritos metropolitanos tendrán todas las competencias de los niveles regionales y municipales.

b. La Transferencia de competencias¹⁴

Del concepto de “transferencia a la carta” de la Constitución -mediante convenios- se pasa a un sistema de competencias de transferencia directa y progresiva, sea por incremento de las demandas en ese ámbito, por la solicitud de los gobiernos locales o por los trasposos de los órganos centrales. Sin embargo, esta transferencia no tiene sentido si el órgano correspondiente carece de la capacidad de asumirla y, sobre todo, porque los municipios pueden hacer lo que crean conveniente, sin estar obligados a realizar nada.

La existencia de competencias concurrentes o compartidas es necesaria en la medida en que permita la transterritorialidad de las decisiones, que la población tenga interlocutores y que abra la participación a distintos niveles, sin la pérdida del referente nacional. Se requiere que las competencias exclusivas y concurrentes estén claramente definidas y que las autonomías no se confundan con autarquías.

Se deben fortalecer las competencias en los ámbitos autonómicos, de manera directa en aquellos gobiernos que tengan capacidad para hacerlo, y progresiva en los restantes. El orden intermedio no sólo debe ser un escalón dentro de la concepción vigente de los vasos comunicantes entre lo local y lo nacional, sino también fortalecer con vistas a constituir un real gobierno intermedio y no de transición. El estímulo financiero puede ser una alternativa interesante para incentivar la mancomunidad y la coordinación de poderes locales.

¹⁴ No se trata de la propuesta tan manida de la “devolución” de competencias, porque eso supondría no modificar el Estado y si regresar a una situación ex ante de la centralización. Las competencias deben ser vistas en el contexto general del Estado, porque son –en última instancia- las que definen quien hace qué; es decir, la estructura del Estado.

c. Participación y representación ciudadana

La participación social queda consignada como uno de los poderes constituyentes del Estado (Consejo Nacional de participación)¹⁵ y también se señalan las principales modalidades de participación y representación política se amplían con la elección popular y directa de las autoridades unipersonales y colectivas; se abre la posibilidad del referéndum, consulta municipal, cabildo abierto, veeduría ciudadana y defensoría del pueblo, para incrementar la presencia ciudadana. También hay nuevos cauces institucionales de participación. Por ejemplo: por grupos de población (mujeres, negros, discapacitados), por la prestación/producción de servicios, por sectores o ámbitos territoriales, por los llamados presupuestos participativos o a través de planes estratégicos. Hay novedosos mecanismos institucionales como la silla vacía y otros que no son exclusivamente políticos, sino también cívicos, gremiales, de género, de carácter territorial y culturales, entre otros.

d. Transparencia, mecanismos de control social y rendición de cuentas

Dentro de la Constitución se establece un sistema general de control social, a través de distintas instituciones legalmente constituidas que se expresa en la constitución, por primera vez, de la “Función de Transparencia y Control Social”. Allí aparecen las Superintendencias, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General del Estado, que tienen expresión a lo largo de todos los niveles y territorios de la organización del Estado.

e. Finanzas.

Existe una marcada tendencia al incremento de los recursos en los ámbitos local y medio, sobre la base de mejorar la captación de los recursos locales, redefinir los ingresos propios y redistribuir los recursos de manera transparente –mediante ley-, para resolver las inequidades regionales y municipales. El tema de la autonomía económico-financiera debería profundizarse, pero sin destacar las respectivas relaciones con las políticas macroeconómicas. Es necesario determinar los mecanismos adecuados para la transferencia y la oportunidad de los recursos, eliminar la discrecionalidad (que fortalece el clientelismo y la corrupción) y no estimular la dañina pereza fiscal. Pero, así como se deben distribuir armónicamente los recursos para generar equidad territorial, también hay que asignarlos equitativamente entre los distintos ámbitos del Estado. Finalmente, en el Ecuador la Constitución de 1998 y la actual establecieron que, al menos, 15% de los ingresos netos del Estado deben ser transferidos a los organismos seccionales autónomos, que cada uno de ellos tendrá sus recursos propios, que cada competencia se transferirá con sus recursos y que la distribución en el territorio se realizará de acuerdo a tamaño y densidad de población, necesidades básicas insatisfechas y la eficiencia administrativa.

¹⁵ Ver el Capítulo V, De los Derechos de la participación.

f. El territorio.

La actual división territorial está obsoleta. La nueva condición urbana, la pérdida de la razón de ser de muchas provincias y la automatización territorial, entre otras, muestran una falta de correspondencia entre la sociedad y la división político-territorial del Estado. Esta situación obliga a pensar la “democracia territorial”, con el fin de romper con los desequilibrios existentes. Ello exige iniciar un nuevo proceso de territorialización: los municipios metropolitanos deben descentralizarse o recentralizarse (mancomunidades), definirse provincias especiales, regiones culturales (pueblos indígenas) y naturales, y repensar el tema provincial. Parece no deseable tener más de tres órdenes de división político-territorial, con las respectivas condiciones de excepción: la provincia, con territorios especiales, y el cantón, con distritos.

4. Conclusiones y recomendaciones

La descentralización no es exclusivamente un tema local, sino internacional y nacional; de allí deviene el hecho de que es menos una responsabilidad municipal y más de las instancias orgánicas de la integración y de la institucionalidad nacional. Ahí radica el cambio en las relaciones que le dan sentido; es decir, de la geometría variable que es portadora.

La descentralización implica el diseñar de un nuevo modelo de Estado, que supere aquellas propuestas unilaterales venidas de los sectores (pueblos y nacionalidades indígenas o Guayaquil) o los segmentos (provincias, municipios, juntas parroquiales). En esta perspectiva es crucial la existencia de un gobierno intermedio que le dé estructura al Estado y una redefinición de la organización espacial que permita construir la democracia territorial. El gobierno intermedio permite la integración a dos niveles: en el modelo de Estado y en la organización territorial político administrativa donde se despliega.

La descentralización debe construir un Estado nacional que se convierta en un colchón que filtre los impactos negativos del proceso de globalización en los territorios sub nacionales. Por eso debilitar al Estado mediante la extracción de recursos y competencias, puede conducir a una compleja des-institucionalización o como también a un peligroso proceso centrífugo de consecuencias impredecibles. Saskia Sassen sostiene que mientras más descentralizado es un proceso, se requiere de un fortalecimiento mayor de la centralidad o de la creación de nuevas centralidades.

La descentralización distribuye equilibradamente la centralidad existente así como crea nuevas centralidades, en la perspectiva del equilibrio democrático del poder. En esa perspectiva, se debe tomar en cuenta las tres dimensiones existentes: la horizontal al interior de cada nivel para contrarrestar los presidencialismos bajo sus múltiples formas; la vertical entre cada uno de los niveles con la finalidad de ampliar las bases sobre las cuales descansa el poder y la paralela en el territorio para afianzar una democracia territorial.

El fin de la descentralización es fortalecer la democracia, mejorar la calidad de vida de la población y ampliar el desarrollo económico, para lo cual la autonomía es clave. Sin embargo, se debe tener en cuenta que la autonomía es un concepto de subordinación porque caso contrario estaría constituyéndose nuevas soberanías que devienen en el separatismo. Por eso la descentralización y la autonomía son de integración y no de división o fragmentación. La autonomía es un concepto de subordinación. En el Ecuador, habría dos visiones de autonomía: la de los pueblos indígenas que se relaciona con la diversidad, y la de las regiones ricas para las cuales la autonomía representa la privatización, el autogobierno y la administración de los recursos propios, que no son otra cosa que los recursos naturales.

No se trata de transferir el poder (la centralidad) al mercado, porque eso no es descentralización sino privatización; tampoco fragmentar el poder con el afán de que el mercado deje de ser regulado; y mucho menos de localizar el poder en ciertas regiones ricas que siempre han detentado el poder político y económico.

No existe un solo proyecto y por tanto no existe un modelo. Es decir, no existen singulares sino plurales: en el Ecuador, existen proyectos de descentralización y autonomía. Lo que tenemos que tener claro es que cada mundo es diferente y las respuestas están adentro no afuera.

Mientras más autónomo y descentralizado sea un Estado, más sólido y fuerte éste debe ser el centro. Caso contrario tendremos una realidad absolutamente centrífuga, compuesta por una constelación de espacios dispersos cada uno moviéndose con su propia lógica. La necesidad de un centro fuerte (lo cual no significa un centro grande) es de enorme importancia para contar con un filtro y un colchón que pueda soportar el peso de la globalización.

En un proceso de reforma del Estado, es conveniente pensar globalmente en su estructura y no sólo en uno u otro de los órganos subnacionales. Creer que la diferencia entre la descentralización provincial y la municipal es sólo de profundidad en el proceso es equivocado. Se cree más radical la visión de origen municipal, e incluso se la justifica, por cuanto, al ser más próxima a la sociedad civil, se la considera más democrática, menos corrupta y más eficiente. Pero la fragmentación territorial no significa necesariamente más democracia. El municipio no debe ser el único órgano de la descentralización, porque uniformiza, polariza y atrofia la sociedad y el Estado.

La descentralización de una competencia al interior del Estado supone una descentralización de una parte de la sociedad civil, lo cual conduce a un cambio en la relación sociedad/Estado.

5. Bibliografía

Borja, Jordi (1987). *Descentralización y participación ciudadana*. Madrid: IEAL.

Beck, Ulrich (1998). *¿Qué es la globalización?* Barcelona: Paidós.

Carrión, Fernando (2003). *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*. Quito: FLACSO-OEA.

————— (2007). (ed). *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Quito: FLACSO-GTZ-SENPLADES.

Coraggio, José Luís (2004). *Descentralizar: barajar y dar de nuevo, la participación en juego*. Quito: FLACSO-Fronesis.

Ortega, Luis (1998). “Descentralización autonómica”, en *Leviatan* No.74, Madrid.

Robertson, Roland (1992). *Globalization: social theory and global culture*.

Londres: Sage.

Sassen, Saskia (1999). *La ciudad global*. Buenos Aires: Eudema.