

PABLO FRANKY
-compilador-

Descentralización andina

Memorias del primer curso regional
andino sobre descentralización con
énfasis en gestión y finanzas locales,
planificación y política social local



Unidad para la Promoción
de la Democracia
(UPD/OEA)



Pontificia
Universidad
Javeriana

**3. PROCESO Y MARCO JURÍDICO
DE LA DESCENTRALIZACIÓN
EN EL ECUADOR**

FERNANDO CARRIÓN PELÁEZ

suelo, el medio ambiente y el transporte se descentralizaron, se permitió la desconcentración del accionar intramunicipal y se estimuló la participación social.

De aquella época —fase de antecedentes— para acá pueden percibirse dos etapas en el proceso de descentralización, que producen una ruptura en la continua centralización. La primera, definida como la vía municipalista de fortalecimiento de lo local, a partir de la transferencia de recursos y competencias, y de la ampliación de la base social de sustentación a través de la participación y la representación; y la segunda, que se caracteriza por la vuelta hacia el nivel intermedio de gobierno, con el fin de remediar el vacío que produjo el peso sobre lo municipal, una etapa que, incluso, algunos países de la región empiezan a vivir

Es factible pensar que este puede ser el momento, como una tercera etapa, para pensar globalmente en una reforma del Estado y no sólo resolver uno de sus problemas, porque, en definitiva, no se trata de producir un Estado más grande o más pequeño sino de concebirlo y construirlo de manera distinta. Es decir, que la discusión no debe ser si es más o menos Estado —modernización—, sino por el diseño de otro Estado —descentralizado—.

¿POR QUÉ LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR ACTUAL?

Daría la impresión de que en el Ecuador el Estado unitario centralista se encuentra agotado. Los desequilibrios se han incrementado notablemente, las posibilidades del desarrollo nacional se han reducido las iniquidades socioeconómicas han aumentado y el medio ambiente se ha deteriorado.

El desarrollo desigual que impulsó el Estado centralista, sobre todo territorialmente, produjo el bicentralismo Quito-Guayaquil, el distanciamiento entre el campo y la ciudad y la exclusión del desarrollo a una parte importante de la población nacional. De igual manera, generó un mayor distanciamiento entre el Estado y la población, que se expresa, por ejemplo, en un sistema de “representación caótico”, al decir de Simón Pachano (1998), con el que poca gente está conforme. Como resultado tenemos la postergación social y la desorganización del Estado.

Tal situación es evidente cuando el Estado unitario centralista entra en crisis a raíz de la firma de los acuerdos de paz con el Perú y con el agotamiento del Estado rentista, por la pérdida de peso de los productos

3. PROCESO Y MARCO JURÍDICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR

FERNANDO CARRIÓN PELÁEZ*

ANTECEDENTES

El surgimiento de la cuestión local en Ecuador tuvo lugar a fines de la década de 1970 y principios de la de 1980, en el contexto de la redemocratización que vivía el país. Los antecedentes más inmediatos al proceso de descentralización fueron algunos artículos consignados en la nueva constitución, que se aprobó mediante referéndum. En ella se introdujeron elementos que tienden a fortalecer el conjunto del régimen autonómico, aunque sin un impacto práctico real —fase declarativa—.

Posteriormente, el fortalecimiento local y la modernización del Estado pusieron al orden del día el debate sobre la reforma de este, con la aprobación, en 1993, de las leyes de modernización del Estado y del distrito metropolitano.

La primera define la responsabilidad de realizar un plan de descentralización en el Conam, con el fin de transferir recursos y responsabilidades a los órganos subnacionales. Y la segunda contempla una regulación para aquellas ciudades de más de un millón de habitantes, mediante la creación de un régimen especial que rompe con el uniformismo legal de la ley de régimen municipal. Las competencias del manejo del

* Director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales —FLACSO— sede Ecuador.

de bajo valor agregado en el intercambio comercial. La diversidad que contiene el Ecuador ya no puede seguir sosteniéndose con la sobreexplotación de la naturaleza —a través del banano, el camarón o el petróleo— ni tampoco con la amalgama que produce la existencia de un factor externo, porque uno y otro han desaparecido. De allí que la demanda de la sociedad se haya acrecentado, al igual que la reivindicación por las identidades locales y regionales.

Por otro lado, y producto de determinaciones exógenas, Ecuador se encuentra en el proceso de incorporación a la globalización, lo cual exige cambios notables en el tipo de Estado. Esto significa, por un lado, que estamos inmersos en la *megatendencia* de la descentralización del Estado, que proviene de cuatro poderosas fuerzas: 1) La revolución científico y tecnológica; 2) La reforma estructural del Estado; 3) La creciente demanda autónoma de la sociedad; y 4) La tendencia a la privatización de las actividades públicas (Boisier, 1997).

Y, por otro, la necesidad de reivindicar el fortalecimiento del Estado nacional como la única instancia que permite amortiguar los efectos diferenciadores que el proceso de globalización tiene, al operar como filtro para que sus impactos no sean más regresivos y excluyentes de lo que ya son. Es decir, que la redefinición de la relación local-nacional pasa no por el debilitamiento de uno de los polos —el nacional—, sino por el fortalecimiento de los dos —local y nacional—, en tanto son dos caras de la misma moneda.

Además, y en un ámbito superior a la relación anterior, también se percibe un cambio en la relación global-local. Mientras la globalización requiere de lugares estratégicos explícitos para poder expandirse —es decir, localizarse—, lo local, para sobrevivir, debe tener la posibilidad de internacionalizarse por medio de la generación de las condiciones de competitividad que le sitúen de manera favorable en el concierto mundial. En otras palabras, se requiere de la formulación de un sistema global-local constituido en red, en el cual la relación antedicha deja de ser antagónica, pasando a ser, más bien, complementaria.

La salida a estos problemas —en apariencia irreversibles— está en el paso de un Estado unitario centralista a uno descentralizado, que exprese la unidad en la diversidad. Para ello, la descentralización puede ser el instrumento, porque el Estado debe resolver su crisis de centralización con su antítesis: la descentralización; y, además, promover un desarrollo armónico y equitativo en todo el país.

ALGUNAS CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

La descentralización implica la readecuación de las relaciones entre el Estado y la sociedad, que se expresa —por ejemplo— en la transferencia de competencias de una entidad constituida a partir de la soberanía nacional a otra de orden provincial o cantonal. Esta transferencia produce, concomitantemente, una transferencia de la parte correspondiente de la sociedad nacional a la local y, por tanto, la descentralización de un segmento de la sociedad. Es decir, se genera un cambio de interlocución social que lleva a situar localmente a los actores, antes nacionales, porque la sociedad tiende a reproducir sus instituciones a imagen y semejanza el carácter del Estado. Por eso, el sistema político de un Estado centralista es —también— centralista.

La descentralización es consustancial al proceso de democratización del Estado, en tanto redefine la centralidad, es decir el poder, dentro de la estructura estatal y, además, replantea las formas de representación y participación de la población. Pero también porque históricamente reaparece, en América latina, con el proceso de redemocratización y con el regreso al orden constituido.

En ese sentido, conceptualmente, la descentralización y la desconcentración tienen que ver con el proceso de redistribución o creación de la centralidad dentro del Estado, según la importancia que se le asigne a los órganos del régimen autónomo —descentralización— o del dependiente —desconcentración—. Pero también puede generarse un descentramiento cuando se produce una pérdida de la centralidad de lo público y lo estatal por la transferencia de las competencias hacia el mercado, mediante el proceso de privatización.

Según el peso que cada uno de estos tres conceptos tenga se define una concepción particular de la descentralización. De igual manera se puede tener, si es que se le asigna mayor importancia a un órgano en especial —municipalista—, a un territorio específico —regionalista— o a un sector en particular —salubrista—.

Esto permite entender, según los ámbitos institucionales y la profundización del proceso, que la descentralización es un campo de intereses conflictivos, en el que están inscritos actores sociales específicos. Cada uno de estos tiene sus prácticas concretas que moldean, aceleran o frenan al proceso. De allí que sea factible comprender que se trata de un proceso muy heterogéneo que puede llevar a resultados perversos, no siempre deseados.

Este campo de intereses se define alrededor de dos posiciones que pueden sistematizarse así: una crítica a lo estatal, desde una perspectiva de participación de la *sociedad civil* a través de los procesos de privatización, de la ampliación del mercado y de la maximización de la soberanía del consumidor. Es un mecanismo de difusión y generalización del mercado, que disgrega la demanda y atomiza los conflictos.

Una búsqueda tanto de la democratización del Estado como de racionalización de la administración pública, impulsando la gobernabilidad y el desarrollo económico a todo nivel, a través de una mejor integración nacional —no homogeneización— y de una mayor participación de la población.

LAS CORRIENTES PRINCIPALES

De estas posiciones se tienen tendencias y corrientes. Por eso, y con el fin de organizar el debate, conocer los principales actores y ubicarse en el ámbito de la toma de decisiones, es necesario conocerlos de manera sistemática.

Desgraciadamente, en la actualidad el discurso descentralizador carece de una estrategia hegemónica explícita; por eso tiende a desarrollarse a partir de ciertos intentos aislados que darían lugar a pensar que se está cimentando de manera anárquica el sujeto social de la descentralización, a la par que —lentamente— se definen los contornos de una propuesta. Resultado de ello se tiene un conjunto desarticulado de leyes en las cuales la descentralización aparece, directa o indirectamente, con distintas ópticas, lo cual le hace perder coherencia y eficiencia.

Es importante analizar las corrientes de interpretación, a partir de una sistematización de las propuestas y los respectivos sujetos sociales. A continuación se presenta una síntesis de las principales visiones.

MUNICIPALISTA

En la actualidad, la propuesta municipalista es la que tiene mayor peso en el país. Parte del concepto de que la entidad estatal más próxima a la ciudadanía es el municipio y que, por tanto, es la más democrática y eficiente para resolver los problemas sociales. Con este criterio, el municipio se convierte en el eje, sujeto central único y fin del proceso descentralizador, al extremo de que se asocia descentralización con municipalización.

El contenido de la propuesta se inscribe en los siguientes instrumentos jurídicos:

1. La ley especial de distribución del 15% o del presupuesto del gobierno central para los gobiernos seccionales. Transfiere recursos sin generar una base local de ingresos propios, desestimula el mejoramiento de la recaudación local —pereza fiscal—, no racionaliza el conjunto de las transferencias y tampoco establece un mecanismo de correspondencia entre competencias y recursos. Se crea un fondo de descentralización que reparte 70% para los municipios y 30% para los consejos provinciales.
2. La ley especial de descentralización del Estado y de participación social. Establece un mecanismo de transferencia de competencias independiente de los recursos y atado a un esquema que bloquea cualquier intento: los convenios. El diseño de la concurrencia de competencias es tan malo que impide llevarlo a la práctica. La participación social es sólo un enunciado que no tiene efectos prácticos.

Una propuesta como ésta introduce anomalías en la relación Estado-sociedad y oculta los problemas que produce. Sin embargo, puede destacarse que este proceso desencadena una marcada bipolarización entre lo local y lo central, que produce, al menos, cuatro efectos nocivos: 1) Un debilitamiento de lo nacional; 2) La pérdida de importancia del nivel intermedio, llámese provincia, departamento o región; 3) Desestructuración del conjunto de la organización y niveles del Estado; y 4) El fraccionamiento del territorio sobre la base cantonal.

En otras palabras, esta vía municipal de fortalecimiento local, surgida externamente, genera una hegemonía de un poder local —el municipal— sobre los otros, que tiende a homogeneizar la escena local y a cuestionar la visión nacional. Es, en definitiva, una descentralización con características asimétricas.

Sin embargo, la descentralización es mucho más compleja que la municipalización, por lo cual es imprescindible que se *desmunicipalice* el debate de las propuestas de descentralización, lo cual no significa restarle autonomía ni poder a los municipios. Se trata de una reestructuración del Estado en su conjunto, en la cual los municipios tengan una función explícita pero complementaria a la que cumplen los otros aparatos estatales.

ESTRUCTURAL

Es la propuesta de descentralización técnicamente mejor elaborada y más coherente y global; sin embargo, carece de un sujeto social que la auspicie. En ese sentido, es más una propuesta tecnocrática que *busca* actor social. No la han asumido los municipios, los consejos provinciales, los partidos políticos ni el gobierno nacional.

Parte de la necesidad de entender la descentralización en el contexto del conjunto de la estructura de Estado, es decir, que la nueva función del Estado debe estar asociada a una propuesta de descentralización flexible y plurinstitucional, que responda a la heterogeneidad de la realidad y que permita un anclaje sólido de los ciudadanos. Esta perspectiva implica una redefinición de la relación entre el Estado y sociedad y la búsqueda de integración de la diversidad en la unidad.

El contenido de la propuesta se sintetiza en:

1. La definición una estructura de Estado construida sobre la base de la combinación del régimen de la autonomía y el de la dependencia con los niveles territoriales respectivos: nacional, provincial, cantonal y parroquial. Estos niveles tienen regímenes especiales en atención a la condición étnica —circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas—, naturales y demográficas —las áreas metropolitanas—.
2. La creación de tres fondos de distribución económica que contendría un presupuesto nacional descentralizado: un fondo para el régimen autónomo —descentralización—, otro para la aplicación de las acciones del gobierno nacional en las provincias —desconcentración— y el tercero para las acciones centrales.
3. La definición de competencias intransferibles —seguridad interna y externa, relaciones internacionales y las políticas sectoriales macro—, para señalar que las restantes son transferibles.
4. La incorporación de nuevas modalidades de participación ciudadana, como por ejemplo consulta local, revocatoria del mandato, control social y rendición de cuentas, voto programático, iniciativa popular, etcétera.

Estas propuestas quedaron consagradas en la reforma constitucional, desarrollada por la asamblea nacional constituyente.

AUTONOMISTA

La tercera vía se inscribe en el tránsito hacia un nuevo Estado, de carácter autonómico. En ese caso hay más un sentimiento que una propuesta que, a diferencia de la anterior, tiene un sujeto social pero carece de proyecto explícito.

La propuesta parte del supuesto de que en el Ecuador existen regiones —provincias— y de que estas se encuentran en la periferia de una centralidad que les impide desarrollarse y, lo que es más, que le succiona recursos. La descentralización permitiría corregir estas anomalías, siempre y cuando las regiones se queden con los recursos que producen localmente.

En este caso se perciben tres versiones sobre la misma vía: la primera, denominada de autonomía regional, que replica la experiencia española, a través de una descentralización asimétrica, en tanto parte de una propuesta exclusiva para Guayaquil y luego, si el resto de *regiones* lo desea, podrá extenderse por todo el territorio nacional.

La segunda, una propuesta de federalización del país siguiendo el esquema norteamericano. Y, la tercera, también sólo para Guayaquil, la secesión o la formación de un estado libre asociado, proveniente de la combinación del modelo económico de convertibilidad con el de la autonomía.

HACIA UNA PROPUESTA DE DESCENTRALIZACIÓN

LOS PRINCIPIOS Y CRITERIOS GENERALES

Con la finalidad de construir un Estado descentralizado es necesario definir algunos principios rectores y formular los criterios generales que debería seguir el proceso. En cuanto a los principios, es imprescindible tener en cuenta, al menos, los siguientes cuatro:

1. *La subsidiariedad.* Que en la definición de competencias el nivel más próximo a la sociedad civil tenga preeminencia sobre el superior, en el entendido de que esta cercanía le proporciona mayor conocimiento de la realidad, le hace más democrático y más eficiente. Sin embargo, no debe perderse de vista la equidad en la redistribución de la centralidad dentro del conjunto del Estado.
2. *La concurrencia.* Es imprescindible para el diseño de acuerdos y pactos sociales locales, regionales y nacionales y, sobre todo, para la ruptura

de las autarquías. La concurrencia permite establecer sistemas articulados de las funciones sectoriales.

3. *La solidaridad.* En tanto busca la redistribución más equitativa de la centralidad del poder dentro del Estado y, por tanto, fortalecer la democracia territorial.
4. *La flexibilidad.* Es una respuesta a la heterogeneidad de la realidad, tiende a romper el uniformismo y a reconocer la diversidad; por ejemplo, de los tipos de órganos, de la capacidad, complejidad o tamaño de las instituciones, de las formas de organización de la sociedad local, etcétera.

En cuanto a los criterios, todo Estado centralista en su integración da prioridad a los siguientes criterios:

1. La organización del Estado le otorga mayor importancia a lo sectorial sobre lo territorial, lo cual significa que la intervención estatal se hace desde ciertos recortes de la realidad definidos por el centro y hacia la periferia de manera transversal. El desarrollo nacional descansa en las políticas sectoriales, descuidando las regionales, provinciales y locales. Por eso, la formación de un Estado descentralizado tiene que lograr la articulación de lo sectorial y lo territorial.
2. En el Estado centralista, la conformación de la autoridad se define 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. La construcción de un Estado descentralizado pasa por el diseño de una relación armónica entre autoridades delegadas y las electas popularmente.
3. El Estado unitario centralista tiene un sistema dual de ejercicio del poder, los regímenes, a través de órganos dependientes y autónomos, en el que tiene preeminencia el primero. En el ámbito de estos órganos se debe explicitar la descentralización y la desconcentración, así como la correlación entre autonomía y dependencia. El nivel de autonomía existente dentro de un Estado marca la profundización de la descentralización y su límite está en la creación de nuevas soberanías. Por eso, la autonomía es una forma de dependencia, una manera de integración.

4. Mientras la democracia que construyó el Estado nacional surgió de una ciudadanía que patrocina la igualdad ante la ley, el nuevo Estado en formación debe partir del concepto de democracia como respecto a la diversidad. Es decir, que la democracia de la igualdad produjo un Estado centralista que hoy tiene que ser redefinido con un nuevo contenido: el respeto a la diversidad.

Pasar de un Estado centralizado a uno descentralizado implica la redefinición de estos cuatro criterios. Esto es, el diseño de un esquema de encuentro entre lo sectorial y lo territorial, entre la autonomía y la dependencia, entre la delegación y la representación-participación y entre la igualdad y la diversidad. Se trata, por tanto, de reestructurar el conjunto del Estado y no sólo 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, debido a 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.

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 aspecto fundamental, sobre la base de la construcción de una propuesta.

Pero también en este nivel de gobierno es factible encontrar mayores posibilidades de cooperación, complementariedad y concurrencia interinstitucional, debido a que estructuralmente tiene las condiciones de convertirse en el eslabón entre lo nacional y lo local. Su riqueza radica en que es un espacio proclive hacia el contrato y pacto sociales.

Esta prioridad en el nivel intermedio no significa descuidar la reorganización del conjunto de órganos del Estado, ni negar la necesidad de fortalecer el régimen autónomo, esto es, los municipios, juntas parroquiales y circunscripciones especiales. Porque si no se reproduciría el mismo vicio que introdujo el municipalismo, al poner en un solo órgano la responsabilidad de la descentralización, sólo que en esta ocasión se lo haría en un nivel superior.

Por otro lado, es necesario definir el organismo que debería cumplir la función de intermediación y en qué nivel se encontraría. Por ejemplo, si se mantiene en la provincia el nivel intermedio, la función la podría cumplir el consejo provincial, la gobernación o una fusión de los dos; o si se requiere la creación de un nivel adicional, como podría ser el regional o departamental, como ámbito de mayor tamaño a la provincia, que bien puede ser una región con el nombre de departamento. Y esto en consideración a que construir veintidós gobiernos provinciales sería costoso, poco eficiente y demasiado fraccionado.

PROPUESTA DE AUTONOMÍA DEPARTAMENTAL

La propuesta contempla los siguientes contenidos:

1. *Característica del Estado.* El Estado debe seguir siendo unitario pero descentralizado y autónomo. Esto supone una reestructuración general de los sectores —sistemas descentralizados con expresión en los niveles—, de los regímenes —mayor peso a la autonomía que a la dependencia—, de los niveles —regulares y especiales, pero articulados— y de los órganos.
2. Hay que fortalecer el régimen de la autonomía y crear un nivel político administrativo adicional: el departamental, que cumpla la función de intermediación.
3. *El gobierno.* Hay que constituir el gobierno de la autonomía departamental compuesto por un ejecutivo presidido por un prefecto, que cuente con un gabinete sectorial ministerial. Aparte del ejecutivo se requiere de una asamblea departamental con fines legislativos y de fiscalización. Gozará de autonomía política —elección de autoridades—, económica —recursos propios— y administrativa —competencias exclusivas y concurrentes—. Las autoridades deberían ser de elección popular o cruzada: elección popular y delegada, con el fin de establecer las intermediaciones del caso.

4. La descentralización fiscal debería contener: a) Un fondo para la autonomía, surgido de la recaudación local de los tributos nacionales —Iva, renta, aranceles—; b) Un fondo de redistribución nacional —equidad y solidaridad— y de un fondo para la administración de las competencias centrales. Las regalías petroleras seguirán siendo nacionales, así como la deuda externa.
5. El nivel departamental, organizado a través de las autonomías departamentales, debería convertirse en el eje político administrativo del Estado. Las competencias transferidas a éste nivel podrían enmarcarse dentro del artículo 226 de la constitución.
6. La descentralización del Estado debería tener su correlato territorial, o, lo que es lo mismo, hay que incorporar la dimensión espacial de la descentralización del Estado. En términos de la organización del territorio implica aumentar un nivel adicional en la estructura del Estado: el departamental. Pueden ser siete departamentos: tres especiales, dos de carácter metropolitano —Quito y Guayaquil— y uno natural —Galápagos—; y cuatro regionales: norte, centro, sur, este y oeste, cada uno con sus respectiva capital.
7. La democracia local debería permitir mejores formas de participación social, representación y legitimidad. En el primer caso, la participación debería construirse con criterios territoriales, sociales, funcionales y políticos. En el segundo se deben perseguir nuevas instancias institucionales y formas de representación. Y la tercera tiene que ver con la necesidad de la transparencia y rendición de cuentas.

LOS LÍMITES A LA DESCENTRALIZACIÓN

“Si el esfuerzo descentralizador se enfrenta a la inercia histórica y tradicional centralizadora, ¿cuáles son los factores históricos y estructurales que bloquean la descentralización?”. Intentando responder a esta pregunta formulada por Alfredo Rodríguez se pueden señalar, al menos, los siguientes factores:

La resistencia al cambio, en tanto se presenta como un obstáculo cultural y administrativo de las personas, los actores sociales y las instituciones para romper con los procesos inerciales en los cuales están inmersos. La oposición al cambio se expresa en el ámbito nacional cuando, por ejemplo, los profesores denuncian que la descentralización fragmentará

sus demandas y por tanto su organización. Pero también localmente cuando las autoridades municipales se oponen a la participación ciudadana.

El centralismo, como una relación social que tiene sus bases de sustentación locales y nacionales, se opone a la descentralización en la medida en que sus actores principales pierden los privilegios que les brinda. El centro justifica su actitud por la supuesta baja capacidad de gestión de los entes locales para asumir las nuevas competencias, porque la dispersión de recursos no permite el desarrollo o por la dificultad que entraña el control de la corrupción, entre otros.

El centralismo existe porque crea clientelamente, para su reproducción, las bases locales que le permiten fortalecer las relaciones centro-periferia. En ese sentido, la vieja tradición municipalista que caracteriza al Ecuador ha servido más bien como mecanismo para perpetuar las elites locales, estructuradas —a su vez— sobre relaciones patronales, gamonales y caciquiles. Sobre estas bases construyeron el poder político y económico los grupos dominantes locales. De allí que un proceso de descentralización que redefina las relaciones de poder y diseñe una nueva organización estatal tenga resistencias en estos grupos locales vinculados —para su existencia y reproducción— con el centralismo. Por eso, la propuesta del municipalismo gira principalmente alrededor de la distribución económica.

Según el centro, el incremento de las transferencias económicas debilita al gobierno y al desarrollo nacionales; es concebido como gasto y, por tanto, su incremento tiene efectos en las variables macroeconómicas —inflación, déficit fiscal—. Según la periferia, la descentralización debe adoptarse sobre la base de mayores ingresos de redistribución nacional sin el incremento de nuevas competencias y de nuevos recursos locales —pereza fiscal—. En este contexto de polarización, el clientelismo intraestatal encuentra terreno fértil.

El municipalismo unilateral es una corriente que llevada al extremo cree encontrar solución a todos los problemas. Se convierte en el actor central, el objeto y el fin de la descentralización. Por ello se sostiene que creando más municipios y entregándoles más funciones se tendrá más democracia, eficiencia y desarrollo. Esta posición conduce a la pérdida de una perspectiva nacional de la descentralización, a desconocer el aspecto crucial del gobierno intermedio y a homogeneizar el propio desarrollo local al no reconocer la existencia de otros poderes locales.

Paradójica y desgraciadamente, en el Ecuador de hoy el municipio —como uno de los actores fundamentales— se ha convertido en uno de

los factores más negativos para la descentralización. Según una encuesta realizada a las autoridades municipales, se evidencia 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.

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 significa romper las bases sociales sobre las cuales descansa su poder. La participación popular es aceptada sobre la base de su no institucionalización y, además, bajo un esquema de cooptación que garantice y reproduzca su clientela.

En esta perspectiva, el incremento de competencias significaría no sólo más responsabilidades sino también la 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.

La vieja tradición municipalista que ha caracterizado al Ecuador y que ha sido uno de los aspectos que los ecuatorianos hemos reivindicado como algo positivo, ha terminado siendo un aspecto negativo y regresivo, en términos de que el municipalismo ha consolidado elites locales muy fuertes, vinculadas directamente con el centralismo y estructuradas sobre la base de redes clientelares de caciques, caudillos y patrones locales.

¿Qué es, entonces, lo que reivindican las autoridades municipales? Demandan 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 obligarlos a recaudar más eficientemente sus recursos, lo cual evidentemente rompe con las formas tradicionales de relación clientelar que se han mantenido con la población y, además, conduce a la llamada *pereza fiscal*.

Es más, en la medida en que se municipalice o localice el debate de la descentralización en los municipios, los alcaldes, lo local, también se pierde de vista que se trata de una relación social particular: de colonialismo interno, que entraña la relación centro-periferia. De allí que la descentralización deba ser concebida como una propuesta nacional, que

atraviesa todo el territorio y que requiere de amplios consensos para su realización. La descentralización no corresponde al orden local —porque la suma de municipios no define un país— sino al nacional, lo cual no se percibe ni desde los municipios ni tampoco desde el gobierno central.

BIBLIOGRAFÍA

- BOISIER, SERGIO. 1997. "Centralización y descentralización en América Latina a mediados de los 90's". En: *Revista SIAP*. No. 114, Cuenca.
- BORJA, JORDI. 1987. *Descentralización y participación ciudadana*. IEAL. Madrid.
- CARRIÓN, FERNANDO. 1996.. *Gobiernos locales y descentralización*. FECS. Caracas.
- , 1997. "Gobiernos locales y nuevos liderazgos en América Latina". En: *Revista Iconos*. No 3. Flaco. Quito.
- , 1998. "La constitución de un Estado descentralizado". En *Descentralización territorial y su impacto en la gestión local*. Esap. Cali.
- CASTELLS, MANUEL Y BORJA, JORDI. 1998. *Local y global*. Taurus. Madrid.
- CORAGGIO, JOSÉ LUIS. 1997. *La descentralización un día después*. Buenos Aires.
- OJEDA, LAUTARO. 1998. *Encrucijadas y perspectivas de la descentralización en Ecuador*. Abya-Yala. Quito.
- PACHANO, SIMÓN. 1998. *La representación caótica*. Flaco. Quito.
- REGISTRO OFICIAL No. 27: Ley especial de distribución del 15% del presupuesto del gobierno central para los Gobiernos Seccionales. Quito. 1997.
- REGISTRO OFICIAL No 167: Ley especial de descentralización del Estado y de participación social. Quito. 1997.