

Universidad Internacional Sek.

Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas.

Carrera: Ingeniería Financiera.

TESIS DE GRADO

TEMA:

**EL MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN CONSTITUYE UNA ALTERNATIVA
EFICAZ PARA IMPULSAR EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DEL
ESTADO.**

Autor: Omar García Villafuerte

Director de Tesis: Ing. Salomón Quito.

2.000-2.001

Quito – Ecuador

Dedicatoria

*A mi madre
que con entero sacrificio y abnegación
supo entregar todo de si para hacer de
mí un ser útil a la patria y a la sociedad.*

*A mí hijo
que desde el momento en que nació
a logrado ser la causa motivante para
que la lucha diaria sea más que una obligación
sea un deber que se cumpla con entera satisfacción.*

*A mi esposa
que con su paciencia y comprensión me ha dado
el tiempo necesario para que yo realice este trabajo.*

*A mi abuelita
que con su amor y cariño se sentirá orgullosa
de que yo haya obtenido mi título tan anhelado.*

*A mis amigos
con los cuales he pasado momentos
inolvidables en las aulas de tan querida
Universidad*

Agradecimientos.

***Quiero mostrar la más humilde
gratitud a mi madre que me
ha dado todo lo necesario para
que yo me encuentre culminando
mi carrera universitaria y así
se sienta orgullosa de lo que
hemos logrado.***

***También quisiera entregar
mis más sinceros
agradecimientos a mis
distinguidos maestros
quienes con nobleza y
entusiasmo depositaron en
mi sus vastos conocimientos.***

Declaratoria

“ La presente tesis constituye uno de los requisitos para la obtención del título de Ingeniero Financiero en la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas”.

Yo Omar García Villafuerte, con cédula de identidad N° 171068788-8:

“ Declaro que la investigación que presento en esta tesis es absolutamente original, autentica y personal mía. Para ello he recurrido a las fuentes bibliográficas, estudios, artículos especializados, consultas con expertos , etc., que estimé necesarios, señalando o reconociendo, claramente en la redacción de la tesis la, la autoría respectiva.

Por otra parte, en base al marco teórico y mi experiencia profesional y/o académica, desarrolle mi aporte personal, siendo éste en extensión y contenido, lo más importante de mi investigación.

Sobre la base de mi investigación, he llegado a la conclusión que mi tesis fue redactada con previa autorización de la Facultad de Ingeniería Financiera de la Universidad Internacional Sek.

Finalmente declaro que el contenido, conclusiones, tesis, e efectos académicos y legales serán de mi exclusiva responsabilidad.



George W. Bush

Omar García Villafuerte.

Ing. Salomón Quito.

CONTIENE

	Pg.Nº
Introducción.	1
CAPITULO 1 "CONCEPTOS BÁSICOS"	4
1.1. Elementos Conceptuales.	4
1.1.1. Autrquía.	4
1.1.2. Autonomía y Autonomía Administrativa.	5
1.1.3. Centralismo.	6
1.1.4. Centralización y Descentralización.	7
1.1.5. Comunidad Autónoma	9
1.1.6. Descentralización y Autonomía	10
1.2. Conceptos Generales.	10
1.2.1. Descentralización.	10
1.2.2. Desconcentración.	10
1.2.3. Delegación.	10
1.2.4. Estado.	11
1.2.5. Estado Unitario.	11
1.2.6. Formas de Estado.	11
1.2.7. Formas de Gobierno.	11
1.2.8. Estado Unitario Federal.	11
1.2.9. Reforma del Estado.	12
1.2.10. Modernización del Estado.	13
1.2.11. Federalismo.	13
1.2.12. Participación Social.	16
1.2.13. Región, lo regional, la cuestión regional, el regionalismo.	17
1.2.13.1. Regionalismo	20
1.2.13.2. Región	21
CAPÍTULO 2 " VISTAZO HISTÓRICO"	22
2.1. Del Estado Centralista a uno Descentralizado.	22
2.2. Análisis de 1.830 a 1.925.	24
2.2.1. Indicios de la República.	24
2.2.2. Época Garciana.	24
2.2.3. Revolución Liberal.	25
2.3. Análisis de 1.925 a 1.970.	26
2.3.1. Revolución Juliana.	26
2.3.2. El bonn bananero de los 50.	28
2.3.3. Década de los 60.	29
2.4. Análisis desde 1.972 en adelante.	31
2.4.1. El boon petrolero y el crecimiento de Estado.	31
2.4.2. Crisis de modelo centralista del Estado.	34
2.4.3. Resurgimiento de las propuestas de Descentralización y Autonomías.	35
CAPÍTULO III "ELEMENTOS FUNDAMENTALES PARA LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR".	36
3.1. Características del Estado Descentralizado.	36
3.2. Principios de Fuerza Ecuador.	40
3.3. Reformas para el Ecuador del Futuro.	42
CAPÍTULO IV "EXPERIENCIAS GENERALES EN DESCENTRALIZACIÓN".	46
4.1. Proceso de Descentralización en Colombia.	47
4.2. Proceso de Descentralización en Bolivia.	50
4.3. Proceso de Descentralización en Argentina.	55
CAPÍTULO V "REFLEXIONES SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN	60
5.1. Gobernabilidad.	61
5.2. Necesidad de Información para la decisión.	62

5.3.	Finalidad.	64
5.4.	Los Gobiernos.	65
5.5.	La Participación.	67
5.6.	¿Qué es el desarrollo?	69
5.7.	El Gobierno Local.	70
5.8.	Gobierno Central	72
5.9.	Gobierno Intermedio.	72
5.10.	Asumir voluntariamente Nuevas Responsabilidades.	75
CAPÍTULO VI “CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES”		77
6.1.	Conclusiones.	77
6.2.	Recomendaciones.	78
	Glosario	82
	Bibliografía	85

INTRODUCCIÓN.

Esta investigación tiene como objetivo eliminar el problema conceptual que ha estado ausente, casi en la mayoría de eventos en los que se ha tratado los temas de descentralización, autonomías, regionalización y federalismo, en algunos casos por desconocimiento de sus contenidos y en otros por la variedad de ideologías y doctrinas desde cuales puede abordarse dichos temas.

En estos eventos se ha encontrado una, marcada resistencia a debatir estos conceptos; para evitar “el hacer mas teoría” y ponerse más de acuerdo en aspectos más prácticos como distribución de los recursos provenientes del centro o de aquellos que se recaudan en los otros niveles de gobierno. Al considerar estos temas de manera superficial, no se plantean sus características esenciales y alcances, y por lo tanto se dejan de lado importantes aspectos de fondo como, por ejemplo, las obligaciones que el Gobierno Central tiene en relación con la deuda externa y la deuda social interna; los servicios que no son de su competencia; y, algo muy importante, la capacidad de asumir obligaciones, responsabilidades atribuciones por parte de los organismos seccionales.

Todos los aspectos anotados anteriormente, entre otros, son de fundamental importancia en el momento de tomar decisiones, respecto del grado y tipo de descentralización, autonomía, de la posibilidad de organizar o reconocer regiones configuradas en forma horizontal o vertical, o de cambiar la estructura unitaria del país por una federal.

Hay que reconocer que, a excepción las definiciones expresadas en la Constitución y leyes cuya interpretación corresponde solamente al legislador,

las demás pueden tener alcances variados y limitados. En este sentido vale aclarar que no es posible hacer generalizaciones de estos conceptos pues el contexto institucional, político e ideológico en que nacen es muy diverso.

Como es fácil de suponer, la literatura especializada revela posiciones ideológicamente contrapuestas al configurar conceptos. Esta situación puede conducir a falsos o inconsistentes consensos ya sea por la profunda dosis de ambigüedad conceptual de determinadas definiciones generales. Tal es el caso, por ejemplo, del término *descentralización*. Al respecto, José Luís Coraggio señala que bajo la denominación se cobija un espectro de posiciones ideológicas que va desde el FMI, la nueva derecha, hasta representantes de la nueva izquierda.

Siguiendo con el ejemplo, respecto de la descentralización, hay quienes la consideran como un instrumento del Estado para traspasar la gestión de los servicios estatales a los usuarios locales, dentro de una perspectiva desestatizante; otros, la consideran como la panacea para los problemas de inoperancia y caducidad del Estado central, capaz de producir por sí sola todo un cúmulo de cambios sociales. Los neoliberales, por su lado encuentran a la descentralización como un mecanismo funcional a sus proyectos de privatización y de las funciones del Estado. Algunos progresistas en cambio, la ven como instrumento político de reforma del Estado, por su carácter potencialmente democratizado, al posibilitar la transferencia de competencias y recursos desde un poder central. La ambigüedad conceptual descrita explica los diversos usos que se hacen al término *descentralización*. Ésta ha sido empleada como una respuesta a la insurgencia en Colombia; como un mecanismo férreo de control popular descentralizado de competencias y funciones como ocurrió en el conocido caso de Chile, durante el período de la

dictadura militar; como una instancia de privatización del Estado en los Estados Unidos; como un escapismo de los compromisos del Estado ante crecientes demandas sociales en México, etc.

CAPÍTULO I “CONCEPTOS IMPORTANTES”

1.1. Elementos conceptuales.

Precisamente con el propósito de disponer de elementos conceptuales que permitan guiar el debate, así como avizorar las consecuencias posibles de las decisiones que se adopten, es necesario precisar los conceptos y términos claves que, en forma reiterada, se han puesto sobre el tapete en los debates.

Con tal objetivo se ha procedido a buscar en la bibliografía disponible información básica sobre dichos conceptos, procurando tener en cuenta diferentes fuentes doctrinas y autores de diverso origen.

1.1.1. Autarquía.- Gustavo de Santis Es la forma de descentralización administrativa más difundida y acabada considerando los elementos que la definen, ésta descentralización se ubica en primer grado y se caracteriza por tener los siguientes elementos:

- Constituye una persona jurídica carácter público (estatal).
- Realiza fines públicos (estatales).
- Posee una competencia limitada a la norma que le dio origen.

La característica más saliente está constituida por la capacidad de administrarse a sí misma, pero siempre de conformidad a una norma superior que le es impuesta. Ello acarrea una consecuencia de la mayor gravedad que consistente en la desaparición de la relación jerárquica entre el órgano autárquico y el órgano central, el que pasa a ser sustituido por el control administrativo como resultado de lo que no existe “delegación” de competencias sino de “distribución de ellas.”

1.1.2. Autonomía y Autonomía Administrativa.-

- Guillermo Canabellas: Estado y condición del pueblo que goza de entera independencia, sin estar sujeto a otras leyes que a las dictadas por él y para él.
- Característica Jurídica de entes integrantes de la Administración Pública de expedir su propia normatividad subordinada al ordenamiento jurídico estatal.
- Guillermo Ramírez: Situación en la cual una parte dentro de un todo disfruta de cierta libertad para tomar aquellas decisiones que no afectan al conjunto. Potestad que dentro del Estado pueden gozar municipio, provincias, regiones, u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios.
- Rodrigo Borja: Desde el punto de vista etimológico, se llama autonomía a la sociedad o entidad que se rige por su propia ley, es decir, que no depende de una norma que no sea la suya. La autonomía sin embargo no es soberanía. Los entes autónomos gozan de la facultad de decidir sobre sus asuntos pero no están sometidos a la soberanía estatal.
- Federico Castillo: La autonomía local es un principio general que regula la organización del Estado y que, por tanto, como principio orientador de la estructura territorial, goza de eficacia trascendente. No obstante, el alcance del mismo es limitado, se concreta en el conjunto de poderes constituidos y su ejercicio solo es legítimo en el ámbito que le es propio.

Autonomía Administrativa.- Guillermo Canabellas: Libertad que se le concede a una región, provincia, pueblo o ciudad para dirigir según normas

propias, todos los asuntos concernientes a su administración regional, provincial o municipal.

Dentro del debate sobre descentralización autonómica algunos políticos y analistas nacionales han expresado, a modo de metáfora, su preocupación por el riesgo que correría el país de BALCANIZARCE, es decir que entra en una vorágine autonomista que conduzca al Estado a una multifragmentación de características violentas. También la balcanización puede ser un término político que significa dividir una entidad continental, subcontinental o regional en unidades políticamente separadas y hostiles entre sí. El término balcanización tiene su origen en la fragmentación en unidades políticas diferenciadas de la región de los Balcanes, y particularmente en las condiciones prevalecientes en las relaciones entre estos estados durante el período de las guerras balcánicas (1912-1913).

1.1.3. Centralismo.- Es la tendencia hacia la Centralización exagerada, indebida e inconveniente de la autoridad en la organización político administrativa del Estado, en donde impera este sistema todo depende de la voluntad de una autoridad focal que concentra en sus manos la suma de atribuciones políticas y administrativas de la sociedad. Este sistema entrega a la autoridad central competencias exclusivas de gobierno y administración, en perjuicio de las demás magistraturas públicas. En él prevalece la fuerza centrípeta. Todo nace y muere en un punto central en el que se genera y de él parte la autoridad. El centralismo también se lo puede definir como un régimen político, administrativo y financiero en el cual el poder público está centralizado, de hecho o de derecho, en una organización unitaria dirigida desde la capital

de la República, a la que se confía la atención de las necesidades de todas las regiones, provincias y cantones del país. En el Ecuador, el centralismo mal administrado produce regionalismo negativo, menoscabo de los órganos del régimen seccional y deterioro de la unidad nacional.

1.1.4. Centralización y Descentralización.- La centralización y descentralización en general y en consecuencia también la centralización y descentralización administrativas no son instituciones jurídicas unívocas sino fórmulas que contienen principios y tendencias, modos de ser de un aparato político administrativo. Son, por lo tanto, directivas de organización en sentido amplio, no conceptos inmediatos operativos.

Además si es cierto que representan dos tipos distintos y contrapuestos de ordenamientos jurídicos, también es cierto que se trata de figuras comparables en su totalidad solamente en teoría: en efecto, si por un lado la descentralización total conduce a despedazar la propia noción de estado, también es conocido por el otro el carácter utópico de una centralización total en el estado moderno caracterizado por una gran cantidad y complejidad de fines y funciones. Esto significa que todos los reordenamientos jurídicos positivos están en parte centralizados y en parte descentralizados, es decir, considerando la centralización y la descentralización como dos valores posibles, que no existe un sistema político administrativo que esté exclusivamente orientado hacia la optimización del uno o del otro.

Oswaldo Hurtado: El centralismo entendido como la concentración en el gobierno nacional de todas o buena parte de las funciones política y administrativa de un Estado así como de recursos económicos, en perjuicio de regiones, provincias ciudades y pueblos, en América Latina ha sido una práctica antigua que viene de los tiempos de la Colonia. La vigencia, a lo largo

de cuatro siglos, de esta organización político administrativa hizo que el centralismo adquiera el carácter de valor cultural entre los latinoamericanos.

Existen cuatro razones para que el problema del centralismo y la necesidad de descentralización reciban una mayor atención de los líderes de opinión latinoamericanos.

1. La concentración del poder y de administración en el Gobierno Central, no permite atender los problemas y las demandas de las provincias y de las regiones, a las que el Gobierno regatea sus derechos marginándolas en la atención de sus necesidades.
2. La pobreza y las inequidades sociales que han acompañado el desarrollo latinoamericano, también se manifiestan en el orden geográfico.
3. Ante el deterioro vertiginoso del medio ambiente comienza a planearse la necesidad de desalentar el desarrollo de las grandes ciudades latinoamericanas y de promover el progreso de las medianas y pequeñas, lo que implica, entre otras medidas, llevar adelante drásticos procesos de descentralización
4. Los municipios son las entidades que más facilidades prestan para llevar adelante procesos descentralizadores. Pero la descentralización no se agota en el fortalecimiento de los municipios y en la consecuente multiplicación de sus atribuciones y recursos. Este es un primer paso, pero insuficiente, se le debe sumar la descentralización regional, política, que entraña un alto grado de complejidad y centralización de una sociedad.

También es necesario descentralizar la administración, el poder y la riqueza de la ciudad principal hacia el interior de cada provincia. La organización federal de un estado no garantiza la descentralización. México y Argentina, a pesar de

tener una organización federal, son países mucho más centralistas que los estados unitarios de Chile y Colombia.

La división de un Estado en regiones autónomas tampoco es suficiente para que la descentralización se cumpla. Hace diez años se agruparon en regiones todas las provincias del Perú, experimento que no permitió descentralizar en modo alguno el inmenso poder centralizado en Lima. Este fracaso se atribuye a dos causas: la politización externa en la que cayeron los organismos regionales, y su consecuente ineficiencia, y a la falta de un sentido de permanencia a la región por parte de las provincias con las que se conformó.

1.1.5. Comunidad Autónoma.- Un grupo humano asentado en un territorio específico, aglutinado en torno a su identidad histórica concreta, y en el ejercicio de su derecho de autogobierno previamente reconocido en la Constitución de la nación de la cual forma parte, puede constituirse en comunidad autónoma, siempre dentro del marco de la unidad indisoluble de dicha nación, a la cual se le considera como “patria común indisoluble”.

En España hay varios casos de comunidades autónomas. En el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, por ejemplo, el municipio es su entidad territorial básica; goza de personalidad jurídica propia y de plena autonomía en el ámbito de sus competencias. La provincia, por su lado, es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y constituye, también, ámbito territorial para el desarrollo y gestión de las competencias y funciones de la comunidad autónoma.

A criterio de expertos consulados internacionales, el Ecuador debe plantearse un modelo propio de autonomía que responda a sus características y necesidades específicas, sin intentar trasplantar experiencias foráneas diseñadas para otras realidades sociales, políticas y culturales.

1.1.6. Descentralización y Autonomía.- José L. Coraggio: En nuestros países, los significados de la descentralización y la autonomía no pueden ser similares a los clásicos de la teoría liberal de la democracia, dada la enorme heterogeneidad estructural en lo económico, cultural, y étnico. Menos aún donde la cuestión nacional no ha sido resuelta cabalmente y asume la forma de una cuestión regional (como podría ser el caso de Bolivia y Ecuador), en donde la ciudadanía en ese sentido clásico no ha terminado por constituirse.

1.2. Conceptos Generales.

1.2.1. Descentralización.- La descentralización del Estado consiste en la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales.

1.2.2. Desconcentración.- La desconcentración del Estado es el mecanismo mediante el cual los niveles superiores de un ente u organismo público delegan en forma permanente el ejercicio de una o más de sus atribuciones así como de los recursos necesarios para su cumplimiento, a otros órganos dependientes, provinciales o no, que forman parte del mismo ente u organismo.

1.2.3. Delegación.- Es un acto en virtud del cual un órgano administrativo encarga a uno jerárquicamente subordinado el ejercicio de funciones conservando titularidad sobre las mismas.

1.2.4. Estado.- En su sentido más amplio, denota un conjunto de instituciones que poseen los medios para ejercer coerción legítima sobre un territorio definido y su población a la que se denomina sociedad. El Estado monopoliza la elaboración de reglas dentro de su territorio por medio de un gobierno organizado.

1.2.5. Estado Unitario.- En el Estado unitario toda la autoridad legislativa reside en un órgano legislativo supremo cuya jurisdicción abarca a todo el país; pero sólo con el consentimiento del órgano nacional.

1.2.6. Formas de Estado.- Julio Cesar Trujillo: Son el resultado de las relaciones de los elementos del Estado entre sí. Así de la distribución del poder surge el estado unitario o el estado federal; de la distribución del poder en relación con la composición de la población, el estado unipoblacional y del estado plurinacional; del tipo de relación de los detentadores del poder con el pueblo titular del mismo, surge el estado totalitario, etc.

1.2.7. Formas de Gobierno.- Se refiere a los organismos e instituciones de los cuales está dotado el Estado para el ejercicio del poder que le pertenece, a la distribución de competencias y funciones entre tales organismos y al control recíproco o equilibrio de poderes que se invierte en cada uno de los organismos.

1.2.8. Estado unitario y Federal.- Rodrigo Borja: Son Estados Federales aquellos en los que coexisten normas jurídicas válidas para todo el territorio y otras que sólo rigen en las unidades territoriales que integran la federación. En esta forma de Estado el ejercicio del poder político es compartido por los órganos centrales de gobierno (gobierno federal) y por los gobiernos locales o descentralizados, de acuerdo con la distribución de competencias que señalan la Constitución Federal.

Hay que decir que, a diferencia de estado unitario, el territorio del Estado Federal se divide en unidades territoriales dotadas de gobierno propio.

En la federación existen, por tanto, dos niveles de autoridad: el de alcance nacional, que forma un circuito central de gobierno, y de alcance regional, compuesto por los gobiernos seccionales autónomos, cada uno de los cuales ejerce poder sobre su respectiva circunscripción territorial. Las personas por consiguiente, están sometidas, según los diferentes asuntos, a dos órdenes legales distintos: al de la federación y al de la unidad territorial en la que viven o en la que realizan sus actos. Y aunque las leyes de las circunscripciones territoriales descentralizadas no pueden contradecir a las normas federales y hay un mecanismo de control de la constitucionalidad de aquellas a cargo de la Corte Suprema de Justicia Federal ellas tienen amplia autonomía para reglar los asuntos de su competencia.

Son estados unitarios los que tienen un solo orden jurídico para todo su territorio y cuyo poder político se ejerce desde la estructura central de gobierno, de modo que toda la operación gubernamental emana del centro y converge hacia él.

1.2.9. Reforma del Estado.- Bernardo Kliksberg: Es necesario discutir qué rol se desea que cumpla el Estado en los siguientes años. Los cambios y modernizaciones técnicas absolutamente necesarios, no pueden seleccionarse en abstracto, o a partir de la oferta de tecnologías del mercado. Deben existir criterios de selección dirigidos por la idea central de que dado un rol determinado a cumplir por el Estado, cual sería el estilo de tecnologías más apropiadas para permitirle con la mayor efectividad ese rol. Se deberá, por lo tanto definir los papeles del Estado deseable y a partir de allí se procure aportar criterios técnicos para dotarlo de las capacidades para llevarlos a cabo.

Los procesos de reforma del Estado implican que éste debe asumir otras responsabilidades. Por una parte están las nuevas tareas (como por ejemplo, las del Estado regulador); y por otras, la diferente ponderación que otorgará a sus funciones tradicionales. Además, no se trata de un proceso aislado que, se injerte en un cuerpo social ajeno. La modernización del Estado forma parte de la modernización de la sociedad. Es la respuesta frente a la crisis económica y esta directamente asociada a los procesos de democratización política y social; por eso es indispensable lograr un equilibrio.

Debe crearse un Estado más compacto y con mayor capacidad de gobierno, que redefina y reasigne el empleo público y que readecue sus dependencias y funciones; que trabaje con una aptitud técnica superior, con cohesión política, con una clara noción de sus objetivos e instrumentos, y con capacidad para ejercer su autoridad como un Estado de derecho.

1.2.10. Modernización del Estado.- Fundación Ebert: Es un proceso que se ha vivido en América Latina a partir de la mitad de los años 80 y que tiene como eje un cambio en el rol y la forma de operar por parte del Estado. Destacan entre estos procesos: a) las privatizaciones (ventas o concesiones de las empresas estatales al sector privado bajo diferentes modalidades; b) la reorganización del sector público con nuevas funciones para los gobiernos seccionales y la administración central; y c) las políticas de lucha contra la pobreza, delincuencia, narcotráfico, y corrupción.

1.2.11. Federalismo.- G. Canabellas: Doctrina política que apoya la forma federal como régimen más adecuado para organizar al Estado, reconociendo la necesidad, interior y exterior, de la unión en ciertas materias de legislación y gobierno; pero con autonomía amplia para los territorios con personalidad

geográfica e histórica e incluso legislación y gobierno locales, en todo lo no confiado al Estado federal, al Ejecutivo o Gobierno federal.

G. Ramírez: En la cultura política federalismo se usa para designar dos objetos diferentes: la teoría del Estado federal y una visión global de la sociedad. Si el primer significado no es controvertido porque se basa en la teoría del Estado federal, modelo constitucional que ha sido objeto de numerosos estudios que han ilustrado los aspectos fundamentales de su estructura y de su funcionamiento. El segundo modo de concebir el federalismo, o sea entendido como doctrina social de carácter global, que no reduce en consecuencia al aspecto institucional sino que entraña una actitud autónoma hacia los valores, la sociedad, el curso de la historia, etc.

La transferencia a los órganos federales de algunas competencias en el campo económico tienen por objeto eliminar los obstáculos de carácter aduanero y monetario, que impiden la unificación del mercado, y atribuye al gobierno federal una capacidad autónoma de decisión en el sector de la política económica. La consecuencia de esta distribución de las competencias entre la pluralidad de centros de poder independientes y coordinados consiste en que cada parte del territorio y cada individuo están sometidos a dos poderes soberanos, al del gobierno federal y al de un estado federado, sin que por esto desaparezca el principio de unidad de decisión sobre cada problema.

Lucio Gutiérrez: El principio en el que se fundamenta el Estado federal es pluralidad de centros de poder soberanos coordinados entre sí, de tal manera que al gobierno federal, competente respecto de todo el territorio de la federación, se le confiere una cantidad mínima de poderes indispensables para garantizar la unidad política y económica; y a los estados federales competentes cada uno en su propio territorio, se les asigna los poderes

restantes. La atribución al gobierno federal del monopolio de la competencia relativa a la política exterior y militar permite eliminar las fronteras militares entre los estados, de manera que las relaciones entre los estados pierden el carácter violento y adquieren un carácter jurídico y todos los conflictos pueden resolverse ante un tribunal.

Julio López: No es solo una forma de estado, sino también un sistema de gobierno que combina el ejercicio descentralizado del poder político, con criterios de solidaridad y eficacia en la gestión y que además, acorta la distancia entre el Estado y los ciudadanos, de modo tal que permite la participación de éstos en el marco constitucional que corresponde y facilita en control sobre la administración.

En un sentido amplio el federalismo puede ser definido como una forma de organización político territorial en la cual la unidad y la diversidad regional se acomodan dentro de un sistema político único, el poder se distribuye entre un gobierno general y una serie de gobiernos provinciales de manera que se salvaguarde constitucionalmente la existencia y la autoridad de cada uno de ellos.

Pero también se concibe a la organización federal no solo como el principio a partir del cual se ha organizado y organiza institucionalmente un país, sino como una cultura política capaz de regular a través de prácticas concretas los derechos y los deberes de los diferentes actores en lo que concierne a la ciudadanía, la participación política y la presencia social de los mismos y la representación ya que en los diferentes estados o regiones, se articulan los elementos de base del sistema social total, en forma específica y mediante una ley determinada. La configuración regional del espacio nacional es así

concebida como una manifestación de los procesos sociales, visualizada en una de sus dimensiones; la espacial.

Según el diccionario de la Lengua Española, el federalismo es el espíritu o sistema de confederación entre Corporaciones o Estado, agregando que el término federativo aplicado al sistema de varios Estados que, rigiéndose cada uno de ellos por leyes propias, están sujetos en ciertos casos y circunstancias a las decisiones de un Gobierno Central.

Para la Enciclopedia Barsa el gobierno federal es una forma de gobierno según el cuál las entidades locales gozan de cierta soberanía y gran autonomía administrativa; el poder central se reserva la dirección de los negocios de importancia nacional e internacional. El sistema Federal deja a los estados o provincias la facultad de hacer sus propias leyes, elegir a sus gobernadores y designar a sus representantes ante el Gobierno Central. En estos estados conserva el Gobierno Nacional el ejercicio de las funciones de importancia, como la defensa y las relaciones internacionales, la protección de los derechos ciudadanos y otras muchas.

Según la Enciclopedia Práctica Jackson el Estado Federal es la reunión de dos o más estados o provincias en que cada entidad política conserva su autonomía interior, pero delega al Estado General los asuntos generales y el ejercicio de su soberanía exterior. Desde el punto de vista internacional los Estados o Provincias que forman federación aparecen como un solo estado representado por el Gobierno Central. Tanto las Provincias como los Estados particulares carecen de personería municipal.

1.2.12. Participación Social.- La participación social es el sistema por el cual se involucra activamente a todos los sectores sociales en la vida jurídica, política, cultural y económico social del país con la finalidad de mejorar las

condiciones de vida del habitante ecuatoriano con miras a una más justa distribución de los servicios y recursos públicos.

1.2.13. Región, lo regional, la cuestión regional, el regionalismo.- Rafael Quintero: Estas palabras desgastadas por el uso corriente y cotidiano, se erigen en conceptos en la medida en la que logran aprehender en un espacio delimitado de la sociedad nacional, una realidad peculiar, asentada sobre formas de producción específicas que a su vez arroja instituciones políticas y sociales típicas.

La cuestión regional está vinculada íntimamente con la cuestión nacional, de ninguna manera se disuelve en esa problemática, pues eso sería desconocer la multiplicidad de formas que adopta la cuestión nacional, y en segundo lugar, partir para él análisis de lo regional de consideraciones que no aprehenden su especificidad. Y esto en la medida en que la cuestión regional presenta serias particularidades que deben ser tomadas en cuenta tanto desde el punto de vista teórico (comprensión del problema), como desde el punto de vista político (terreno de las soluciones alternativas).

Estas particularidades a mi juicio son:

- La cuestión regional no abarca todo el ámbito de la formación social, sino que esta restringida a un área geográfica delimitada, áreas que naturalmente no permanecen estáticas y cuyas fronteras se van modificando y cambiando históricamente en el ejercicio del dominio y hegemonía potencial de las clases.
- No provoca un fortalecimiento de la conciencia nacional, e inclusive puede provocar un fraccionamiento y debilitamiento de la misma, cuando da lugar al nacimiento de una conciencia regional, de ideologías regionalistas, y de

prácticas políticas regionales, que no se constituyen en ningún nivel alguno de apropiación de la cuestión nacional.

- Una característica fundamental es que la cuestión regional no incita a una agudización de las contradicciones entre las clases antagónicas regionales si no mas bien da lugar a la articulación interclasista de un bloque de clases dominante subalternas regionales que se enfrentan entre sí.
- La cuestión regional atañe básicamente a las contradicciones entre las clases dominantes, a su pugna por el poder y a la ausencia o debilidad de la clase capaz de unificar a las distintas tendencias económicas y políticas.
- Todas las particularidades están ancladas naturalmente en las características determinantes, la cual es la forma de producción típica, sustento en la regionalización.

Por regionalización entendemos un proceso económico y político de creación de espacios autónomos de expresión de las clases dominantes locales que manifiestan a la par que reproducen la ausencia de unificación territorial, poblacional, cultural, y la fragmentación de poder estatal en una formación social.

Los trabajos que últimamente se han hecho sobre la cuestión regional en la historia ecuatoriana son de dos tipos. Unos consideran al regionalismo como un fenómeno político que se expresa en términos de estructuras geográficas diferentes. Estos autores postulan la vigencia de dos regiones en la historia ecuatoriana: la costa y la sierra. Otros en cambio, y estos son la mayoría, explican la cuestión regional a partir de estructuras económicas diferenciadas que han persistido a través del tiempo. Esta vez el número de regiones pueden ser dos (costa y sierra), tres (sierra norte, sierra sur y costa) y aún más de tres,

según el grado de especificidad con el que el autor defina las modalidades de acumulación imperantes en el territorio ecuatoriano.

Tanto las estructuras geográficas como las económicas son necesarias para comprender la cuestión regional en la historia ecuatoriana, pero no son suficientes. Lo regional es un fenómeno no político y como tal, no puede ser reducido mecánicamente a interés local o intereses económicos diferenciados.

Las regiones, más que un reflejo de estructuras geográficas y económicos, son construcciones de agentes sociales históricamente determinados. En otras palabras, se trata de proyectos políticos colectivos, mas o menos desarrollados según el caso, en los que determinaciones objetivas no vienen procesadas en función del acervo cultural del grupo o de las circunstancias históricas concretas que le circundan.

Desde el punto de vista, las regiones en la historia de la república ecuatoriana a sido tres: la de Quito, la de Guayaquil y la de Cuenca.

También se puede denominar a las regiones como esos ámbitos o áreas definidas a partir del dominio territorial particular de una relación de acoplamiento o de una relación de semejanza.

Ahora indicaré algunos argumentos centrales en pro de lo regional:

Se requiere un espacio territorial mínimo sobre el cual se puede gestar una base de acumulación autocentrada, ésta tendría que ser regional, porque la base local sería insuficiente y la nacional inalcanzable; desde ella se generaría un control de la acumulación en términos de mercado relativamente homogéneo, de formas y tipos de producción; los grupos y fracciones sociales, relativamente homogéneos en términos de interés comunes de corte popular, se organizarán políticamente en torno a un proyecto regional común en materia de recursos materiales, humanos y naturales disponible se debía contar con

una diversidad y cantidad suficiente para asegurar un proceso de acumulación relativamente autosuficiente; todo ello exige calibrar los espacios y mercados mínimos para las diversas producciones, sobre todo en el campo industrial manufacturero; la autonomía política se hace abstracta sin un control de la economía.

Ahora recogeremos algunos de los argumentos en contra de la acción a escala regional: ¿Cómo en un mundo interdependiente, con un proceso de globalización, enfrentar las enormes fuerzas que penetran nuestras formaciones sociales? ; A nivel local regional hay grupos de poder económico y control político, que impedirán toda acción de autonomía de fracciones populares; Si el desarrollo implica una gestión de ecosistemas según una racionalidad social no orientada por la ganancia inmediata, ¿no será que la competencia entre regiones, que desataría una descentralización en regiones autónomas, más bien tendría a hacer funcionar los mecanismos depredadores de la renta diferencial con la misma o mayor fuerza que en un sistema centralizado? ; ¿Cómo afirmar la identidad local y a la vez nacional? ¿Cómo conjugar la estrategia global de competencia política por el poder estatal con los requerimientos de la consolidación del poder local?

1.2.13.1. Regionalismo.- Rodrigo Borja: Es un sentido de rivalidad y, a veces de animadversión entre los habitantes de diferentes regiones o ciudades de un país. En ocasiones puede ser acentuado y conspirar contra la unidad nacional. Diversos factores influyen en él: la historia, la cultura, el clima y la geografía, diferencias étnicas y religiosas, idiosincrasia, intereses económicos y problemas político administrativos.

El regionalismo surge a veces también como protesta contra los excesos del centralismo político administrativo o contra la desatención crónica a los problemas locales.

El regionalismo también se lo puede definir como un movimiento que defiende la administración autónoma, tomando la región como base geográfica e histórica del gobierno local. O puede ser actitud separatista de una población del territorio nacional, que exalta sus vínculos de unidad íntima y desconoce la comunidad de pasado y porvenir con la nación a la cual pertenece y rechaza.

1.2.13.2. Región.- G. Canabellas: Parte del territorio de un Estado caracterizada por cierta unidad étnica, lingüística, topográfica climatológica o de producción, o por una diversidad administrativa o de régimen político dentro de la nación en la cuál se integra, sin alcanzar el valor histórico de está.

Capítulo II “Vistazo Histórico”

2.1. DEL ESTADO CENTRALISTA A UNO DESCENTRALIZADO

Uno de los temas recurrentes del debate sobre la descentralización es el centralismo, fenómeno al cual se le atribuye en extremo, la causalidad principal de buena parte de los problemas actuales del país. Al parecer, la historia ecuatoriana y probablemente la latinoamericana no respalda plenamente dicha afirmación aunque se constata que en el pasado hubo, por circunstancias coyunturales, la necesidad de centralizar determinadas funciones, atribuciones y recursos en el Estado, en la perspectiva de relacionar y priorizar el empleo de recursos y regular el funcionamiento de los componentes básicos de la economía y de la política social.

La historia reciente, por contraste, evidencia la cara perversa de la concentración del poder, esto es, las deformaciones que genera el centralismo innecesario o excesivo y, por lo tanto, la necesidad de eliminar tales anomalías y organizar el Estado de manera diferente.

En el proceso de consolidación del Estado ecuatoriano, han surgido movimientos descentralizadores e incluso autonómicos que, en determinados períodos, han alcanzado dimensiones importantes. El objetivo comúnmente perseguidos por éstos ha sido conseguir que se atiendan apremiantes necesidades regionales, provinciales o locales. Algunos movimientos regionalistas han rebasado incluso objetivos inmediatos de beneficio o reivindicaciones locales, como son los casos de la Federación Lojana, desencadenó un fragor federalista en la Constituyente de 1.861 y el gobierno formado en Esmeraldas por el Coronel Carlos Concha en 1.912.

Es posible encontrar acontecimientos significativos como los producidos con la creación del Banco Central en 1.825, que pusieron al país al borde de la guerra civil, cuando en forma tendenciosa y calumniosa se acusó al Gobierno de querer apoderarse por la fuerza del oro de los bancos Guayaquil para trasladarlos a Quito. (Este hecho suscitó una verdadera rebelión de los banqueros de Guayaquil, que ocasionó la renuncia de la Junta de Gobierno, en enero de 1.926).

Sin duda, Guayaquil es la ciudad en donde de una manera continua y definida se han presentado de forma reiterada las mayores Manifestaciones regionalistas. Allí se han evidenciado la presencia de una extrema sensibilidad hacia todas las medidas que presuntamente pudiera contrariar sus intereses, y se ha opuesto de manera sistemática al centralismo de Quito y, en consecuencia, ha adoptado posiciones federalistas y autonomistas.

Una breve incursión histórica en los conflictos regionales da cuenta de la actitud oscilatoria de algunas regiones del país, en la búsqueda de un equilibrio entre las necesarias funciones esenciales del Gobierno Central y las necesidades de recursos económicos y de redistribución de poder a los gobiernos locales.

Las diversas coyunturas de la historia nacional presentan posiciones y concepciones ideológicas, políticas, y económicas relacionadas con revoluciones, personajes que las protagonizaron, conflictos interregionales de tipo geográfico, cultural y político en torno al poder económico. Estas etapas y coyunturas adquieren sentidos específicos vistos desde los procesos productivos, estrechamente vinculados a los temas del centralismo, la descentralización y el regionalismo, aspectos que, en forma ilustrativa, se muestran en este capítulo.

2.2. Análisis de 1830 a 1925.

2.2.1. *Indicios de la República.*- El cuadro socio político del naciente Ecuador, reflejaba un agudo fenómeno de dispersión del poder. El período justamente inmediato a la caída del estado colonial y la Independencia, continúa afianzando el control local y regional de los grupos de señores de la tierra “terratenientes” presentes en la sierra y en la costa, que crecían en rivalidad dada la notoria divergencia de sus intereses.

La doble desarticulación económica y el poder político del Ecuador incipiente lo sumieron en una época de repetidos enfrentamientos regionalistas que hizo que ya en fecha tan temprana como 1.830 al conformarse la República, Juan José Flores percatado de las rivalidades regionales existentes y ante las condiciones impuestas por los grupos dominantes de Cuenca Y Guayaquil, elaboró el Reglamento de Elecciones, dictado por la Primera Asamblea Constituyente de Riobamba, en la que se determinó una representación similar para los departamentos de Quito, Cuenca y Guayaquil.

2.2.2. *Época Garciana.*- Una de las características sobresalientes de la presidencia de García Moreno fue el afán por consolidar el Estado Nacional. Dicho proceso significó la superación de una etapa inicial anárquica, estableciendo un entendimiento entre los sectores de la clase dominante en pugna.

Una de las características sobresalientes del presidente guayaquileño fue su afán por proteger al Estado Nacional de la fragmentación existente entre los sectores dominantes de las tres principales regiones del país (los departamentos de Quito, Azuay y Guayaquil). En efecto entre 1.860 y 1.875, basado en una ideología centralista y teocrática y aplicando un aparato represivo y eficaz, buscó disciplinar a los caudillos locales en búsqueda de

sentar las bases esenciales para estructurar una unidad nacional y vincular al mundo europeo.

Entre las acciones Integradoras de la sierra con la costa emprendidas por García Moreno hay que mencionar el impulso de la construcción de ferrocarriles y en particular la carretera que une a Quito y Guayaquil. En el ámbito económico, se destaca su decidida intervención en los frentes bancarios y de infraestructura, éste último dirigido a las comunicaciones.

Prueba de esta vigorosa intervención es el incremento de los ingresos fiscales que pasan de 1'451.711 pesos en 1.868 a 3'064.130 en 1.873.

La política integracionista mantenida por García Moreno llevó a la cohesión económica administrativa del país. El duro líder se convirtió en el unificador del Estado ecuatoriano y en el agente que posibilitó la continuidad de la estructura política.

2.2.3. Revolución Liberal.- El Viejo Luchador, Eloy Alfaro es, sin duda, un defensor del Estado unitario e integrado, objetivo que se expresa en múltiples acciones y cambios llevados adelante en su gobierno.

Destacan especialmente la política de separación del Estado con la Iglesia Católica que se concretó en la Ley de Patronato 1.899 y el impulso a la transformación de la estructura de régimen político ampliando los derechos sociales y políticos de los Ecuatorianos.

Alfaro puso atención en el aumento de inversiones estatales tendientes a mejorar la capacitación y preparación de los recursos humanos. En este sentido, sobresale la promulgación de la Ley de Instrucción Pública. La iniciación de reformas que lideró, estaban dirigidas a dotarle al Estado de un mayor control territorial y social, consolidando un aparato burocrático que

impuso su influencia sobre las municipalidades, instancias, por excelencia, de los poderes locales y regionales.

En el plano económico social, llevó a cabo un conjunto de acciones dirigidas a vincular dinámicamente las regiones, entre las que se destaca la construcción del ferrocarril y el inicio del proceso de articulación de la agroexportación capitalista costeña con la agricultura y producción artesanal manufacturera serrana. Tomó medidas para avanzar en le poblamiento y suplir la demanda de mano de obra de la costa, garantizando el flujo demográfico y laboral Sierra – Costa.

2.3. Análisis de 1925 a 1970.

2.3.1. Revolución Juliana (9 de julio 1925), Ejecutada por la joven oficialidad del Ejército ecuatoriano, estuvo orientada a combatir la hegemonía de la bancocracia y las oligarquías de aquellos años. Esta revolución, definida como el primer esfuerzo por delinear el perfil modernizador de la administración pública, en su afán de responder a las exigencias de una sociedad en franca expansión capitalista, sentó las bases de un Estado más estructurado, desde un punto de vista técnico, administrativo y financiero, característica que explica el calificativo de “revolución institucional”.

El programa elaborado antes del golpe militar buscaba, entre otros objetivos: la centralización de las rentas públicas tanto en su recaudación como inversión; la formación de un plan de inversiones de obras públicas; el fomento de la instrucción primaria; la implantación de leyes que tiendan a dignificar a la raza indígena; la creación de un impuesto progresivo de acuerdo a la capacidad de los contribuyentes.

En relación con el Estado logró recuperar la potestad de éste para administrar los recursos provenientes de los gravámenes a los alcoholes, aguardientes y

tabacos, revisar el arancel de aduanas, tasas portuarias, derechos consulares y ley de timbres; y, finas, tasas portuarias, derechos consulares y ley de timbres; y, finalmente, reglamentar los impuestos sobre las herencias, legados y donaciones.

En definitiva, se trataba de un programa reformista que tenía en mira al Estado como aparato institucional.

Las obras y acciones que realizó la Junta Provisional de Gobierno derivada de la Revolución, frente a la bancocracia, como es obvio imaginar, fueron rechazadas por la banca costeña, lo que desató en Guayaquil la defensa regionalista y autonómica.

La centralización de las rentas buscaba racionalizar la tributación de acuerdo a la capacidad financiera del contribuyente. Con similar intención se crea el impuesto único anual sobre los predios rústicos y la obligación de crear los catastros y las alcabalas.

En contraste con el “modelo” de Estado liberal, comenta Juan Paz y Miño:

“La Revolución Juliana y el gobierno de la primera Junta provisional articularon un nuevo “modelo” de Estado Nación, basado en tres nuevas orientaciones: en primer lugar, la imposición del interés de la “la Nación”, representado precisamente por el Estado, sobre los “intereses Privados”, lo que significó una clara ruptura de los principios liberales anteriores; en segundo lugar, la imposición de la autoridad política, centralista e institucional del Estado, como aparato de expresión de “lo Nacional”, sobre los fraccionamientos regionales, sociales, partidistas o de grupo y sobre el juego de fuerzas tradicionales; y, en tercer lugar, la institucionalización de la nación ecuatoriana.”

El esfuerzo racionalizador a la vez que centralizador del aparato estatal emprendido por la Revolución Juliana, bajo el gobierno de Isidro Ayora, se concretó en la elaboración y promulgación de las leyes: Orgánica de Hacienda, General de Bancos, Orgánica de Aduanas, de Régimen Monetario y de Cambios Internacionales, Estas leyes permitieron la creación del banco Central, la Contraloría General de la Nación y la Superintendencia de Bancos.

2.3.2. *El boom bananero de los 50.* - Un elemento histórico de crucial importancia es, sin duda, el auge en torno a la producción y exportación del banano, fenómeno que se expresa en un explícito esfuerzo de modernización del Estado.

El efecto, en esta época el aparato estatal crece y se diversifica significativamente. Uno de los indicadores clave de este crecimiento es el aumento del Presupuesto del Estado y de la inversión pública. Esta última aumenta del 16% en 1950 al 22,5% en apenas cinco años (1955)

En el empeño modernizador se ubican las reformas emprendidas por el presidente Galo Plaza respecto de la racionalización y especialización de la administración pública (Proyecto de Ley de Carrera Administrativa y del Reglamento aprobados) por el Congreso de 1952, la Comisión Nacional de Valores y posteriormente la Corporación Financiera Nacional.

De igual forma se podría entender el sentido de las políticas estatales protecciónistas y de infraestructura física (en especial carreteras), emprendidas por el Estado, orientadas a la producción agrícola: banano, azúcar y secundariamente cacao y café.

Otra expresión de la intención de fortalecer al Estado fue la creación de la acción estatal mediante la planificación. Este proceso contó con el apoyo del

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Comisión Económica para América Latina (CAPAL), quienes concebían al Estado en ese momento como motor e impulsor del desarrollo económico y social.

La creación de entidades “autónomas” constituye otra manifestación del proceso centralista que se evidencia particularmente en el fortalecimiento del bipolarismo Guayaquil-Quito con evidentes resultados debilitadores de los gobiernos seccionales.

2.3.3 Década de los 60. - Esta década también se halla empeñada en un proceso incipiente de modernización que se centra en cuatro aspectos: agrario, industrial, reforma fiscal y reforma administrativa.

En el ámbito agrario, se destaca la Ley de Reforma Agraria (1964) destinada a modernizar el agro e “integrar” al campesino a la vida nacional, impulsar la constitución de empresas agropecuarias eficientes, basadas en relaciones salariales y operar una redistribución de la propiedad y de los ingresos. La modernización del agro serrano sería a la postre una de las banderas del desarrollismo, sumada a la necesidad de encontrar una salida al modelo agroexportador. Esta alternativa se proyecta inicialmente en las propuestas del CEPAL y luego en el proceso impulsado por la “Alianza para el Progreso” (ALPRO).

En el ámbito industrial (caracterizado por el mismo CEPAL como un intento de crecimiento “hacia adentro”), se buscaba generar una burguesía moderna que pudiera contrarrestar la influencia de la oligarquía agroexportadora y de la clase terrateniente en la estructura del Estado. El desarrollo industrial era visto como el único mecanismo a través del cual el Ecuador podía terminar su situación de dependencia y el intercambio inequitativo impuesto por el mercado

internacional, superando su exclusiva condición de productor de materias primas.

El Estado, en el afán de impulsar el desarrollo industrial, empuja un conjunto de reformas a la Ley de Fomento Industrial expedido en 1957, 1962, 1965 y 1967, que se traducen en el incremento de las ventajas y beneficios tributarios y de otra clase para el sector industrial. En esa dirección se crean o transforman una serie de instituciones para afrontar las funciones de la nueva política industrial, entre ellas: el CENDES, entidad de promoción (1962); la Comisión de Valores (Corporación Financiera Nacional –1964-) creada con el objetivo de transferir capitales al sector industrial; y el Servicio de Capacitación Profesional SECAP (1967). En 1965 se dictó la Ley de Aranceles, que actualizan las tarifas arancelarias para brindar una mayor protección a las industrias.

La reforma fiscal tenía como objetivo fundamental centralizar el cobro de los impuestos, dispersos hasta ese momento en un gran número de entidades regionales y autónomas, simplificando el sistema tributario al reemplazar una gran variedad de impuestos de bajo rendimiento, por unos cuantos de carácter nacional. En esa línea se reformó el impuesto progresivo a la renta, con el propósito de facilitar su recaudación; se creó un impuesto a las ventas que se aproximaba a un impuesto al valor agregado. Con estos y otros cambios realizados se logró un incremento en la carga tributaria desde 15% del PIB en 1960 a 18,5% en 1970.

Con relación a la reforma administrativa, se plantearon dos propósitos esenciales:

- a) Mejorar y modernizar la estructura del sector público. Con dicha finalidad se reorganizó la estructura ministerial, se crearon nuevos órganos sectoriales y

regionales, se creó la Oficina Nacional de Personal y se expidió la Ley de Servicio Civil y Carrera administrativa; y, b) Consolidar y ampliar el sistema de planificación, para lo cual se adoptó el Plan General de Desarrollo Económico y Social 1964-1973. Este Plan guió la política de inversiones del gobierno y sus entidades adscritas e influyó, en cierta medida en la orientación de los empresarios privados hacia objetivos prioritarios.

La finalidad de la intervención del Estado en estas cuatro áreas estratégicas era lograr una transformación social y económica, a la vez que sentar las bases de un nuevo régimen social de acumulación con el objeto de fortalecer el rol del Estado frente a los sectores tradicionales que concentraban el poder, y convertirse de esta manera en un órgano técnico capaz de organizar y orientar el manejo de la economía hacia el “desarrollo”.

La puesta en marcha de esta serie de reformas pretendía que el Estado se convirtiera en una pieza clave dentro del proceso de cambio de las estructuras tradicionales de la sociedad, condición básica para el desarrollo. Pero a pesar de que fue evidente el deseo del Estado en la década de los 60 de emprender un proceso de reformas dirigidas a reorganizar la sociedad, las metas y objetivos trazados no se cumplieron, entre otras causas, porque no se contó con el apoyo de los sectores económicos y grupos dominantes afectados en sus interese por las reformas antes anotadas.

2.4. Análisis de 1972 en adelante.

2.4.1. *El boom del petróleo y el crecimiento del Estado.*- Una nueva etapa de modernización se inicia a finales de la década de los 70 con el petróleo, producción que estará acompañada con el incremento de la inversión externa. En efecto los ingresos generados por las exportaciones petroleras permitieron, además de una profundización de las políticas de reformas estructurales, la

autonomía política del Estado respecto de los grupos dominantes exportadores.

El poder económico alcanzado por el Estado conlleva una redefinición de la relación estructural y corporativa con dichos grupos.

Este desplazamiento del poder hacia el Estado le permitió actuar con independencia de los grupos de presión tradicionales; este factor, sumado a la capacidad técnica acumulada en el Estado y en la Burocracia, posibilitaron la transición hacia una sociedad moderna. De esta manera el Estado asumió vigorosamente el rol de eje de la transformación encaminado hacia un nuevo modelo de acumulación, cambio que estuvo sustentado en dos pilares fundamentales: la industrialización respaldada por todos los recursos del Estado y la reforma agraria.

El liderazgo asumido por Estado como eje fundamental de las transformaciones sociales y económicas enmarcado en una política desarrollista, demandaba el manejo efectivo de los ingresos originados por el petróleo y en particular su propio fortalecimiento como aparato, en el ámbito institucional y técnico. Esto implicó una ampliación y diversificación de la estructura administrativa del Gobierno, lo que fue posible gracias a los fondos fiscales originados por el petróleo y que se tradujo en la creación y fortalecimiento de una variedad de dependencias públicas y privadas.

La incidencia de los recursos provenientes de la exportación petrolera en el crecimiento del Estado se manifestó en aspectos tales como el aumento de la inversión extranjera directa, que pasó de 7,4 millones de dólares en 1965 a 50 millones en 1969 y a 70 millones en 1970. En el período 1967 – 1972, la inversión extranjera alcanzó 370 millones de dólares.

El monto de las asignaciones de las rentas petroleras al Gobierno Central aumentó de 852,4 millones de sures en 1972 a 9.031,4 en 1978. Una parte

importante del excedente de la renta petrolera se orienta al fortalecimiento y diversificación de la industria metalmecánica, de productos secundarios para elaboración de artículos eléctricos, al ensamblaje de vehículos y a la construcción. Y aumentaron las exportaciones: de 190 millones de dólares en 1970, a 1.200 millones en 1977. Entre agosto de 1972 y diciembre de 1978, más de 60 millones de sures entraron en las arcas fiscales.

La relación gasto del Estado (sector público consolidado) con el PIB, pasó de 24,1% al comenzar la década de los 70, a 36,1% en 1980. El gasto del sector público aumentó de menos de 8.000 millones de sures en 1970 a más de 105 mil millones en 1980. El resultado fue un aumento del Presupuesto del Estado, que pasó de 5.000 millones de sures en 1970 a 27.000 en 1977. Y de 44.542 millones en 1980 a 53.600 millones en 1981.

El Estado inicia su intervención en sectores estratégicos: energético (CEPE), eléctrico (IETEL), transporte aéreo y marítimo (TAME Y FLOPEC). En esta línea se fortalecen los organismos planificadores y de estadísticas nacionales: CONADE, CONACYT, INEC, y se crean el Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo (IECE), la Secretaría Nacional de Información Pública (SENDIP), el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, (INPC) entre otros organismos públicos nacionales. Como resultado, entre 1972 y 1980 el número de trabajadores estatales creció en más de 140.000.

La participación estatal en la economía se profundiza y diversifica. Hasta 1970, había 51 empresas estatales; las Fuerzas Armadas adquirieron o crearon 15 empresas.

En este período también se pusieron en vigencia algunos instrumentos de control ciudadano e institucional, como la Ley de Seguridad Nacional y la Ley de Partidos Políticos.

En síntesis, las cifras y datos consignados ponen en evidencia la tendencia centralista desarrollada por el Estado en la década de los 70. Esta tendencia se verá finalmente apoyada con el triunfo de la constitución de 1978, que legitimaba un amplio papel del Estado en el proceso de desarrollo económico y social nacional, y de reafirma la existencia de sectores estratégicos de la economía, asignado su manejo al estado, con lo cual confirmaba su papel como eje redistribuidor y activador del crecimiento económico.

2.4.2. Crisis del modelo centralista de Estado

En contradicción con el discurso anticentralista del ex presidente León Febres Cordero, durante su gobierno se continúa con la tendencia centralizadora. A pesar de ello, la crisis económica desatada a partir de 1982 incidió profundamente en la concepción y organización del Estado. Estos cambios se evidenciaron en el inicio de un proceso de reestructuración jurídica del Estado, el debilitamiento del papel de los organismos seccionales, en especial a través de la creación de las unidades ejecutoras dependientes del gobierno Central, y en el aumento de la deuda externa; de 241,5 millones de dólares en 1970 a 4.651 en 1980 (3.530 millones sector público, 1.125,5 millones sector privado).

Durante el quinquenio 1976-1980, la deuda pública casi se duplicó cada año.

No hay que olvidar que la tendencia centralizadora estuvo auspiciada, al menos hasta la década de los 60, por agencias internacionales de asistencia crediticia y técnica. Para fines de la década, se comenzó a reconocer que la centralización no había alcanzado las metas para las que fue creada pues la brecha entre ricos y pobres aumentaba, los niveles de vida de los grupos más desfavorecidos declinaban y el número de personas en “pobreza absoluta” se disparó.

2.4.3. Resurgimiento de las propuestas de descentralización y autonomía.

A comienzos de la década de los 70, reaparece el interés por descentralizar la autoridad para el planeamiento y la administración, por la evidente desilusión de los resultados del centralismo planificador, incapaz de ofrecer soluciones a los problemas económicos y sociales locales. En un contexto de modernización tardía y desordenada, se constata que a medida que las sociedades se vuelven más complejas y las actividades del gobierno se expanden, es más difícil planificar y administrar efectiva y eficientemente y suplir las demandas sociales locales.

A lo señalado se suman otros hechos: la crisis del Estado centralista; la creciente complejidad de las responsabilidades y atribuciones del gobierno Central, causado por el aumento de demanda de servicios y expansión de actividades y,矛盾oriatamente, la pérdida paulatina de la capacidad económica, política y administrativa del Gobierno Central y, por tanto, mayor presión y conflictividad con los gobiernos locales. Por otro lado, el aumento desmesurado y desordenado de municipios (“minifundización” municipal) provoca una creciente presión de las “microoligarquías” locales por obtener mayores transferencias de recursos y genera una demanda de mayor autonomía en especial respecto de las transferencias no condicionadas.

CAPITULO III “ELEMENTOS FUNDAMENTALES PARA LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR”

3.1. Características Del Estado Descentralizado

El estado descentralizado es un sistema complejo de instancias estatales interrelacionadas cooperativamente, en el cual el poder, las competencias y los recursos que corresponden a cada una de ellas, se distribuyen de modo tal que las decisiones y las acciones públicas se adoptan y se ejecutan en el nivel que permite una relación menos mediatisada con la sociedad.

En efecto, tanto Luciano Parejo como Franz Thedieck (investigadores de la tradición administrativa española y alemana, respectivamente) coinciden en señalar los criterios con los cuales se determina que competencias son descentralizables:

- a. Todo aquello que se puede gestionar desde un nivel bajo, sin que aumente el costo significativamente, no debe gestionarse desde un nivel superior (criterio de subsidiariedad);

- b. Conviene transferir a un área territorial aquellas competencias o funciones que se refieren a problemáticas que se generan en su ámbito, o que dan lugar a actuaciones de interés exclusivo o preferente de su población (criterio de contexto);

- c. La descentralización se justifica asimismo cuando la gestión más próxima a los ciudadanos suponga una mejora sensible de la calidad del servicio público (criterio de eficiencia);
- d. Y, por último, se descentralizan las competencias y las funciones en cuyo ejercicio se quiere potenciar la participación, la cooperación y la integración de los ciudadanos (criterio de democratización).

Con relación a las materias objeto de descentralización hay que señalar, según el mismo Parejo, que en los últimos años y en algunos países aparecen dos aspectos nuevos que es interesante citar. Desde un punto de vista genérico, si bien se mantienen el criterio de que los servicios de carácter personal (cultura, deportes, servicios sociales, etc.) y el urbanismo de interés local son materias de naturaleza descentralizable, se añaden dos tipos de competencias que hasta ahora parecían reservadas a la administración central: iniciativa socioeconómica destinada sobretodo a generar puestos de trabajo y coordinación de la acción pública de protección ciudadana. Son requerimientos propios de la época de crisis.

Por lo demás, el Estado descentralizado no es una de sus partes, sino el conjunto organizado conforme al principio de la descentralización. A veces gobiernos locales. Es cierto que el gobierno local juega un rol importante en el sistema estatal descentralizado, pero las instancias también cumplen su papel. Aunque clásico, el ejemplo sigue teniendo su valor demostrativo: las relaciones exteriores y la defensa nacional no pueden ser responsabilidad más que del gobierno nacional.

En el esquema del Estado descentralizado, los roles más destacados del gobierno nacional son: velar por el cumplimiento de las normas que se consideran todo el territorio nacional, animar la coordinación entre los gobiernos regionales a través de un proceso de formulación de megapolíticas abiertas y participativas, brindar apoyo y asistencia técnica para el desarrollo de las capacidades locales de gestión y producir aquellos bienes y servicios que por su naturaleza no pueden ser políticamente descentralizados.

En el Estado descentralizado, los gobiernos intermedios son la instancia de regionalización de las políticas económicas y sociales, tanto desde el punto de vista de su formulación como de su ejecución. En este nivel, los gobiernos agregan demandas regionales y los representan en el foro nacional y adecuan las políticas económicas y sociales a las realidades de la región.

Finalmente, los gobiernos locales satisfacen las necesidades públicas a través de la presentación de bienes y servicios estatales, predominantemente de carácter social, agregan intereses locales y los representan en el foro regional a través de la planificación participativa intermedia.

En el Estado descentralizado es un reaseguro de la democracia ya que, al plantear un esquema de poder estatal desconcentrado, fortalece relativamente a la sociedad civil. El fortalecimiento de las instancias estatales más próximas al ciudadano posibilita formas de control social y de participación que contribuyen a la ampliación del horizonte de la democracia formal.

Al mismo tiempo, el Estado descentralizado puede ser un factor capaz de contribuir al desarrollo económico, al posibilitar la movilización de recursos que escapan a las políticas macroeconómicas actuales y al desbloquear y pluralizar las iniciativas productivas regionales.

Hans Illy, propone comprobar la efectividad del proceso descentralizador del Estado (en términos de desarrollo) en la medida que posibilite un mayor:

- Grado de cumplimiento de objetivos políticos generales, tales como el fomento de la estabilidad política, el creciente apoyo a programas nacionales de desarrollo y la mayor consideración de los intereses locales y regionales en el sistema político en general;
- Grado de mejora de la efectividad administrativa, expresada en una creciente coordinación entre dependencias del gobierno central y entre éstas y los municipios para la cooperación en el logro de objetivos concertados;
- Grado de mejora de la eficiencia económica, es decir, logro de objetivos a menor costo;
- Aporte a una creciente flexibilidad de los órganos de gobierno hacia las necesidades e interés de grupos locales;

- Aporte a la autodeterminación y responsabilidad de instancias subordinadas de la Administración y/o de grupos de autoayuda y, con ello, aporte al fomento del desarrollo de base.

Al trastocar los principios que históricamente han contribuido a estructurar el aparato público, el Estado descentralizado constituye pues un nuevo y desafiante horizonte para la reforma de las administraciones públicas. En rigor, la descentralización constituye una verdadera refundación del Estado y un replanteo de sus relaciones con la sociedad y, por ese motivo, sólo puede asentarse en el más amplio consenso social.

3.2. Principios de Fuerza Ecuador.-

En los últimos tiempos en nuestro país sé a notado la presencia de una nueva forma de hacer ciudadanía política, que no es igual a la tradicional si no que parte de la verdadera vocación por el servicio a la sociedad.

¿Quiénes son y que quieren?

El movimiento Ciudadano Fuerza Ecuador fue Creado en 1995 y se define como un grupo de ciudadanos Ecuatorianos libertarios comprometidos a promover el desarrollo del nuestro país. A través de políticas basadas en la libertad individual, gobierno eficaz, mercados abiertos y seguridad.

Su misión es incorporar a ciudadanos libres de todo el país en un movimiento cívico político para ser actores determinantes en el desarrollo de un Ecuador próspero usando los medios más efectivos para originar, promover y defender propuestas políticas factibles que formen una sociedad abierta y libre. Consistente con su posición ideológica, Fuerza Ecuador incluye entre sus

propuestas de reforma integral del Estado una nueva Visión para el País que incluye en:

- Creer en la supremacía total de la libertad y de los derechos individuales del ciudadano expresados en estos cuatro derechos innatos y inalienables.

Derecho a la vida: a vivir en paz seguridad y en orden.

Derecho a la libertad: a expresarnos y actuar libremente en todo aspecto de nuestras vidas siguiendo solamente a nuestras conciencias.

Derecho a la igualdad ante la Ley: a respetar y a ser respetados siguiendo las mismas leyes de la República, sin excepción alguna, como la manda un verdadero Estado de Derecho.

Derecho a la búsqueda del bienestar: a buscar bienestar social, económico y espiritual para nosotros y nuestras familias trabajando en un mercado económico estable y de mercados abiertos.

- Creer en la igualdad de oportunidades para todos los ecuatorianos como medida para combatir la pobreza y el subdesarrollo dentro de nuestra población
- Creer en la erradicación de los monopolios públicos y privados a través de un Estado pequeño pero fuerte y eficaz, sin burocracias excesivas y entorpecedoras.
- Creer en la apertura total de la economía, de la política y de la sociedad expresada en la libre competencia, la democracia representativa y la participación ciudadana.

El Movimiento Ciudadano Fuerza Ecuador se ha propuesto ser el impulsor y actor de un cambio de mentalidad y de participación ciudadana en el Ecuador.

Creemos firmemente que la Patria necesita una renovación urgente de su liderazgo, involucrando a nuevas generaciones alejadas del pasado político

corrupto, mediocre y egoísta. Por eso nos proponemos como meta de vida crear un Ecuador más justo y próspero respetando ante todo el siguiente Código de Ética:

- Ejercer un liderazgo cívico y responsable.
- Fomentar una cultura de cooperación y respeto entre los ecuatorianos, impulsando la equidad, la igualdad de oportunidades y la justicia.
- Fortalecer los principios de honestidad, integridad y trasparencia en el sector público y privado empresarial.
- Crear un sistema político, económico y social de respeto a la Justicia y al Estado de Derecho.
- Impulsar la libre competencia empresarial siempre para beneficio de todos los ciudadanos.

3.3. Reformas para el Ecuador del Futuro.

El Ecuador ha perdido las últimas dos décadas, los '80 y los '90, rezagado del progreso de las naciones modernas y hundiéndose cada vez más en una pobreza profunda y desesperante.

Creemos firmemente que el Ecuador no puede seguir quedándose atrás. En el Ecuador ha llegado la hora de hacer un Gran Salto Adelante, una reforma de cambio tan profunda que transforme al Estado y a la Sociedad para los próximos 100 años. Esta revolución debe tener como base fundamental el respeto a la libertad individual y a la fortaleza del individuo como promotor del progreso de la sociedad entera. Las reformas en esta revolución incluyen. :

- a. Descentralizar administrativa, económica y políticamente al Ecuador a través d un sistema de Autonomías Provinciales en que cada provincia recaude e invierta la mayoría de sus impuestos.

- b. Crear una democracia representativa a través de distritos electorales provinciales de 250.000 habitantes, y precintos electorales cantonales, para que cada ciudadano tenga un solo representante ante el Congreso Nacional y ante su Municipio y Consejo Provincial, eliminando la votación en plancha y ayudando al ciudadano a identificar quien lo representa ante cada función del Estado para poder exigir el rendimiento de cuentas de su gestión pública.
- c. Liberalizar el proceso electoral y reformar los Tribunales Electorales, haciendo del voto un derecho ciudadano libre y facultativo, y creando Tribunales con jueces electorales imparciales y políticamente independientes.
- d. Eliminar el financiamiento del Estado a partidos políticos, permitiendo solo el empate de donaciones que cada partido reciba de sus afiliados, aplicando estrictos límites de montos por donación. Aplicar límites de tiempo y espacio en la prensa a todos los candidatos a cargos públicos.
- e. Reducir radicalmente el tamaño y el poder del Estado a través del recorte drástico del gasto innecesario, de las ventas de activos improductivos y de la disminución de la intervención del Estado en la economía de mercado.
- f. Crear un Estado ordenador, ágil y eficiente, abriendo a la libre competencia la dotación de servicios públicos a través de delegaciones, concesiones o privatizaciones, y combatiendo los monopolios públicos y privados a favor de los ciudadanos.
- g. Crear un verdadero Estado de Derecho, despolitizando el sistema judicial otorgándole independencia financiera para que sea un sistema vitalicio de servicio público por meritocracia sin inmuscuciones de la política o de las otras funciones del Estado.

- h. Simplificar la estructura tributaria dejando pocos impuestos de fácil recaudación a través de los gobiernos seccionales, por ejemplo: 12% de I.V.A., 10% del impuesto a la renta.
- i. Descentralizar la educación a nivel de planteles, entregando los bienes de las escuelas fiscales y los flujos de pensiones a cada comité de plantel conformado por profesores, padres, exalumnos y estudiantes de uno o varios planteles agrupados.
- j. Individualizar los fondos de Seguridad Social, desmonopolizando el ahorro nacional y creando cuentas individuales de cada ciudadano evitando que sus recursos sigan siendo mal gastados por el gobierno de turno. El dinero del IESS le pertenece a los aportantes y no al Estado ni a la burocracia.
- k. Reprogramación y reducción de la deuda externa, recomprandola y canjeándola para reducir su servicio a no mas del 25% del presupuesto gubernamental, inclusive usando recursos petroleros para precancelar deuda y disminuir la carga fiscal que esta representa.
- l. Aplicar estrictos controles para las instituciones financieras, bancarias y administradoras de fondos previsionales de sus actividades e inversiones para evitar los desmanes del pasado.
- m. Crear una Banca de desarrollo, uniendo BNF y CFN para fomentar al microempresario y al microagricultor.
- n. Aplicar una reforma laboral para unificar salarios y permitir el empleo parcial (por hora) para reducir el subempleo a favor de empleos dignos con aportes de Seguridad Social para los trabajadores.
- o. Prohibir la paralización de los servicios públicos por parte de las empresas públicas y privadas que brinden servicios a los ciudadanos, inclusive en la educación.

p. Focalizar los subsidios a la salud, educación, vivienda, gas y demás áreas sociales a través de los gobiernos seccionales para que sirvan a los sectores más pobres e indigentes de la sociedad a quienes el Estado tiene la obligación moral de proteger.

CAPÍTULO IV “ EXPERIENCIAS GENERALES EN DESCENTRALIZACIÓN.”

El gobierno nacional está otorgando especial atención a la política de modernización del Estado, con el objetivo de mejorar la calidad de los servicios públicos, adecuar el aparato estatal a la realidad moderna de un mercado altamente competitivo y global y, por último buscar una mayor participación social de todos los sectores, públicos y privados, en la gestión del Estado.

El Foro de Manta, denominado “Experiencias Internacionales en Descentralización y Autonomías” que convoco y reunió a 120 ecuatorianos, a 6 expertos internacionales en los temas de la descentralización, a personalidades de la política nacional, de la opinión, de los gremios empresariales y de trabajadores, así como representantes regionales del país, fue el primer paso en el fortalecimiento de esta política gubernamental.

El Foro de Manta fue una magnifica oportunidad para conocer las experiencias en otros países unitarios, como el nuestro que ya desarrollaron procesos de desconcentración y descentralización con cierto éxito; así mismo, las experiencias de los Estados federales como el Brasil y Argentina.

Al inicio del gobierno del Arq. Sixto Durán Ballén (1992 - 1996), se trató de que el asunto fuese discutido. El Ing. Benjamin Rosales presento como parte del ejercicio de sus funciones como secretario de la ex Secretaría de Desarrollo Administrativo “SENDA”, un Informe donde se daban varias observaciones y algunas sugerencias para llegar a una regionalización del país, pero en aquella época, y quizá las cosas llegan a su momento y no antes, fue un tópico del cual no se pudo hablar mayormente, dado que se presento una gran oposición de los miembros del Congreso, además de que no tuvo la aceptación de diversos

sectores gremiales y tampoco no tuvo el apoyo de los medios de comunicación colectiva.

4.1. El Proceso de Descentralización en Colombia.

En Colombia se descentralizó por dos razones primordiales: uno para buscar la paz, y dos para restablecer el equilibrio fiscal.

Al cabo de 5 años los colombianos se dieron cuenta de que la medida final de la descentralización era mejorar los servicios, más cobertura, más calidad y si no se cumplía con esta medida la descentralización se venía abajo. Como buenos herederos de España nos gusta hacer todo por las leyes, no experimentamos, no ensayamos, dedicamos los mejores recursos del país a las reformas constitucionales y legales y por el hecho de aprobar una reforma creemos que ya es aplicable. En 1986, pasaron las primeras leyes orgánicas de descentralización en el país y las primeras reformas constitucionales; ya han pasado 14 años y no se acabado, pero lo mas grave, han aprendido tardíamente de Alemania, de Canadá, de Suiza de cada país del mundo.

Este tema nunca acaba, sería como decir que nunca se va a mejorar la economía, nunca vamos a tomar nuevas medidas de educación, de salud. Siempre hay que hacer ajustes en recursos y presupuestos porque van cambiando los servicios, las fuentes de los recursos, la riqueza del país.

Las leyes son uniformes, no importa si hay desigualdades municipales, provinciales, la ley es única para todos. Así hicieron en 1986, en la Constitución del 1991 y solo en 1993 comenzamos a advertir que las realidades de los municipios de diferentes cantones en las diferentes provincias son muy diversas. Se introdujo un procedimiento que no ha sido tan malo, llamado el procedimiento de certificación para la salud y educación, mediante el cual el

Gobierno Nacional pide a aquellos interesados que demuestren que ya tienen la capacidad de reportar cumplimiento de metas, indicando desempeños y con ese cumplimiento se les certifica y se les habilita para asumir el servicio.

Pero, por fortuna no se cometió el error que se cometió en Venezuela, que fue decir: la descentralización es optativa en salud, en educación, en muy importantes servicios y dejaron que las provincias vengan a pedir lo que les interesa. Entonces se arma un mapa muy desigual, muy impreciso de quien responde por qué. No conviene la desigualdad y mecanismos de transición hasta que los municipios que hoy no tienen la capacidad adquieran la misma.

En 1986 se pasó una gran cantidad de recursos y un sinnúmero de competencias a los Municipios. Les tomó 5 años darse cuenta que el nivel intermedio jugaba un papel fundamental y le dieron dos funciones en 1991.

Primera, el eslabón entra el Gobierno Central y el Gobierno Local, era incluir la función de subsidiariedad, cuando el Municipio no pueda cumplir con las tareas, el departamento entra en subsidio. Y segundo, le dieron unas responsabilidades propias, pero igual que Venezuela, tomaron una figura del derecho francés y dijeron: los gobernadores son también agentes del Gobierno Central para fines de delegación de desconcentración.

Esto no ha marchado tan mal. El presidente de la República puede desconcentrar tareas en las unidades territoriales, que son responsabilidades del Gobierno Nacional y así se ha desconcentrado numerosas tareas, pero también hay responsabilidades propias de un gobierno electo y en ese sentido autónomo. Tienen recursos propios y transferencias relativamente cuantiosas.

En 1986 se dijo cada nivel (cantones, provincias, la nación) responde por lo suyo. Les tomo tiempo saber que las cosas no funcionan así. Tal como en una familia hay que compartir responsabilidades. Comenzaron a pensar, mucho

tiempo más tarde, casi ocho años después, en la coordinación entre los niveles de gobierno, después de que habían dicho separación. Coordinación implica mecanismos para armonizar prioridades, indicadores comunes, información compartida, transparente, conocida por los actores públicos y privados.

Al mirar con precaución el endeudamiento de los municipios bolivianos colombianos y brasileños, los cuales han tenido la libertad de contraer deudas domésticas e internacionales, en 1995 y 1996 se dictó la ley semáforo, que ha funcionado relativamente bien la cual indica que tal municipio, cantón o departamento no está en capacidad para endeudarse.

Entre 1986 y 1993 en la práctica se transfirió muchos recursos y pocas responsabilidades. Solo a partir de 1993 otorgaron más responsabilidades a los municipios. En los años anteriores los recursos públicos han sido mal utilizado.

Cuando se hizo la descentralización, entre otros motivos, por mantener el equilibrio fiscal se pensó que era posible hacer descentralización con cero costo, es decir, aquello que se transfiere, aquello que se reduce en el nivel central; se transfiere una responsabilidad, se transfiere recursos, recorte responsabilidad, recorte recursos, es decir sumas iguales. En ningún país de América Latina ha funcionado de esa manera ni en ningún país del mundo. No es posible pero es bueno aproximarse a eso. En Colombia, la proporción de gasto del Gobierno Central ha seguido creciendo, a pesar de la descentralización por dos razones: Una, guerra interna y otra porque existen responsabilidades o funciones del Gobierno Central que nunca fueron desmontados. En muchos países latinoamericanos tenemos dificultad en desmontar funciones que son atendidas especialmente por poderosos sindicatos. Los colegas mexicanos son maestros con el sindicato de la

educación, es una educación descentralizada que sigue siendo pagada por el nivel federal.

Por último, no se pensó que esto de la descentralización daba lugar a conflictos. Las provincias dicen: el Gobierno Central ahora está interfiriendo en un camino mío, la ley me protege, la constitución me protege. Además el municipio se queja del centralismo de la provincia y ante esto no se tenía una jurisprudencia y si la había, era muy dispersa muy inconsistente. Los tribunales, la Corte Suprema, el Consejo de Estado no estaban preparados para estas tareas y sobre todo no había mecanismos de prevención de los conflictos que se iban a ocasionar. Es algo que se está aprendiendo. Países federales más avanzados como Australia, Alemania, Canadá nos enseñan que estos mecanismos son muy importantes, aunque los contextos sean muy diferentes que las experiencias en América Latina.

4.2. Proceso de Descentralización en Bolivia.

En el Gobierno del Presidente Sánchez de Lozada, el Doctor Carlos Hugo Molina, le correspondió dirigir el equipo técnico que diseño la Ley de Participación Popular y luego, los tres años siguientes, de aplicarla. Esto le a permitido un grado de aproximación no solo, desde el punto de vista teórico sino desde el punto de vista práctico, que no siempre resulta la mejor forma de llevar adelante los inventos.

En octubre de 1993 empezamos a hacer la propuesta del proyecto piloto de descentralización, y el Presidente dijo que estaba de acuerdo que sea piloto, pero que se lo haga en todo el país al mismo tiempo.

Se consiguió el apoyo del pueblo boliviano y sus aportes fueron: primero, descubrir que para que exista un proceso de descentralización eficaz es imprescindible la participación ciudadana, si no hay participación ciudadana, la

descentralización se convierte en un buen ejercicio de adecuación de estructura burocrática de centralismo, pero no permite la alternativa para que el accionar de la descentralización, que tiene como objetivo resolver problemas concretos en la base social, pueda incorporar al actor y al sujeto beneficiario o perjudicado de la acción.

Cuando se acaba el discurso y empieza el mecanismo operativo: quien recibe, la salud, la educación y los servicios de mejor manera, es la comunidad. ¿Cómo no incorporar de manera efectiva a la comunidad en un proceso de descentralización?

No hay posibilidad, en el contexto boliviano, de entender la descentralización sin participación popular.

En todos los procesos de planificación participativa, hemos descubierto que de manera reiterada, la comunidad repite sistemáticamente dos pedidos. En primer lugar, pide infraestructura (escuelas, sistema de alcantarillado sanitario, sistema de riego), y en segundo lugar, servicios. Se ha descubierto que además de estos dos elementos fundamentales hay un tercer componente que, si se hubiese incorporado en el inicio del proceso, posiblemente⁴ se hubiera cometido menos errores. Cuando la gente logra, en un proceso de descentralización además de mejorar su calidad de vida en materia de salud y educación, incorpora algún tipo de beneficio de naturaleza económica que le ayude a vivir de mejor manera, en ese momento se establece una relación vinculante de naturaleza política que incorpora una relación de reconocimiento con la autoridad.

Cuando un Alcalde o Ministro inaugura una escuela, la gente dice: "por fin, tardaron 150 años, pero lo hicieron". No hay una relación de naturaleza vinculante que reconozca que este es un esfuerzo que alguien debía hacerlo y le tocó a ese Alcalde o Ministro. En el momento que la acción de descentralización incorpora actividades productivas que eleven la calidad de vida, que la ingrese recursos al bolsillo del ciudadano, en ese momento empieza a funcionar realmente el proceso de descentralización. Lo otro es simplemente maquillaje.

Esto fue lo que se propuso en el proceso de descentralización. En primer lugar, un proceso de reconciliación entre la sociedad civil y la sociedad política. Esto se tuvo que adoptar gracias a la herencia de gobiernos militares, donde existió la ruptura de la organización social comunitaria, para poder encontrar un mecanismo que pudiera articular a la sociedad civil con el Estado, que devuelva la calidad de ciudadano a una persona que había sido marginada del ejercicio del derecho ciudadano.

Se necesitaba integrar la relación efectiva de descentralización y participación popular porque en Bolivia la descentralización es un acto de autoridad de nivel superior a inferior, es una transferencia de obligación de competencia de niveles nacionales a subnacionales o locales.

Entonces se necesita que el proceso ciudadano de participación existente pudiera tener un punto de encuentro. Además que pudiera relacionarse de manera efectiva la planificación, la ejecución y el control. Que la ejecución de un presupuesto de una inversión pública pudiese tener, además de ejecución, control, para que la gente pudiese decir como le estaba yendo con lo que se estaba haciendo. Se necesita lograr gobernabilidad. Se descubrió que en el caso boliviano la gobernabilidad tenía 4 componentes: legitimidad, legalidad, eficiencia y participación.

También fue importante tomar en cuenta la globalización. Todos estos aspectos encuentran una respuesta filosófica directa y efectiva en la Ley de Participación Popular. Esta ley fue la búsqueda de respuestas a realidades objetivas y concretas de nuestro país.

Estas respuestas filosóficas, tenían algunas condiciones políticas que se propusieron al Presidente. La mayor irresponsabilidad que se puede hacer con nuestros pueblos es meterlos a procesos de reforma y de transformación del Estado, sin saber a dónde se tiene que llegar. Porque quien paga las consecuencias de las decisiones mal tomadas es el pueblo.

Se necesita tener una expresión de voluntad política, porque existía demasiado discurso, En Bolivia se había discutido durante 13 años, 22 proyectos de ley de descentralización. Hubiera bastado un solo proyecto si hubiera existido voluntad para aprobar.

Por esto, se planteó que la única manera de hacer descentralización era haciéndola, se debía dejar de preocuparse para ocuparse del proceso. Se requería ser aceptado como un acto de confianza, cuando la descentralización es arrancada del nivel central, cuando se realiza bajo presión deja una sensación de insatisfacción en los gobernados. Sin embargo si asumimos que el proceso de descentralización es un acto de confianza, los resultados serán recibidos de manera satisfactoria.

Se necesita un marco constitucional claro. No se trata de descentralizar sectorialmente, en la experiencia de Bolivia, las descentralizaciones sectoriales no funcionan, porque resulta que el Ministro de Salud se preocupa de descentralizar su sector, el Ministro de Educación de descentralizar su sector, cada uno llega con su mensaje propio al mismo ciudadano, a la misma comunidad, con mecanismos distintos y todo el mundo recibe lo que se le lleva, pero sin quedar ningún resultado de manera efectiva.

El marco constitucional claro del que se habló anteriormente debe estar identificado como un conjunto de acciones de imprescindible ejecución, en el que debía enmarcarse en una propuesta global que permitiese acercar al Estado al nivel más bajo que en el caso de Bolivia es el Municipal. Debía significar un mecanismo de simplificación de gestión. Y finalmente se requiere de una unidad de mando, efectiva práctica, operativa y que lleve adelante el proceso.

Estas fueron las exigencias que desde el punto de vista político se requirió y solicitó al Presidente para poder llevar adelante algo que hoy se puede expresar como resultado.

El primer resultado del proceso boliviano, en solo 5 años, es que no existe desacuerdos en este tema entre el gobierno y la oposición.

Bolivia cuenta con un sistema nacional de fortalecimiento municipal, no es un mecanismo de apoyo para un alcalde del partido político del Presidente, es un sistema nacional que llega por la vía de la experiencia piloto a los 312 alcaldes de manera simultánea.

Bolivia es un país que tiene un sistema nacional de fortalecimiento comunitario, la novedad es que la descentralización sin participación popular es maquillaje burocrático.

En el país se cuenta con 14.500 organizaciones vecinales, indígenas, y campesinas que salieron del anonimato, de la ilegalidad y de la subversión y se han incorporado al Estado nacional con personalidad jurídica propia. Y para poder fortalecer todas esas comunidades el Estado nacional creó un sistema de fortalecimiento comunitario. Bolivia tiene un sistema nacional de planificación municipal participativa. El Ejercicio de la planificación, de la identificación de necesidades ya no es el producto de un buen alcalde es el instrumento de exigencia que tienen todos los bolivianos, para exigir a ese que cumpla tomando en cuenta lo que la comunidad necesita.

Bolivia tiene, en este momento, el 20% de los recursos nacionales transferidos de manera directa y automática, cotidianamente, a las cuentas de los gobiernos municipales. No existe el manejo del burócrata que retiene los recursos que impide que le llegue al alcalde de la oposición. En los 5 años no ha habido ni una sola queja de los alcaldes respecto a este procedimiento.

Hace 5 años, los municipales ejecutaban el 3.8 % de la inversión nacional, en este momento están ejecutando el 35 %.

Se está transfiriendo alrededor de 200 millones de dólares a los 312 Municipios de la República pero, por la capacidad de gestión realizada por los gobiernos seccionales, Bolivia tiene un crédito de libre disponibilidad de 300 millones de dólares esto sirve para intensificar resultados en materia de obras y de inversión social.

Se definió que el nivel nacional debe ser el que define las políticas, la provincia debe ser el eje articulador entre el nivel central y municipal mientras que el nivel municipal debe ser el ejecutor. Esto trajo muchos problemas porque los ministros no estaban de acuerdo porque no podían inaugurar obras.

La multiplicación de obras que se ha dado por el ejercicio de este elemento es impresionante.

Este elemento de articulación ha permitido que el sistema nacional de inversión pública este integrado a la planificación y al presupuesto, para que quienes manejen técnicamente estos componentes sepan la dificultad que hay al hacer efectiva una relación en lo que es una planificación, la inversión y el presupuesto.

Hay un sistema de cumplimiento obligatorio que lleva a que el nivel municipal, departamental y provincial se pongan de acuerdo respecto a una única metodología nacional para apropiar cuantas y establecer gastos e inversión.

Se descubrió la potencialidad de la mancomunidad municipal, que representa la posibilidad de agregar voluntades municipales para resolver un tema concreto.

Se trata de un sistema básico para el reordenamiento territorial. Bajo esta modalidad, parece que no es imprescindible crear nuevos municipios, provincias o departamentos, porque basta con que empiece la base a ponerse de acuerdo y trabajar de manera conjunta.

Un grupo de bolivianos vino a Quito y le robaron una información selectiva del Distrito Metropolitano, que para nosotros era de gran importancia. Con esto se fortaleció el acercamiento entre la sociedad civil y la sociedad política, se establecieron agendas de desarrollo de ejecución política que se cumplen a cabalidad.

Se estableció el derecho de control social efectivo pues 14.500 organizaciones, con derecho propio, tienen la posibilidad de hacer uso de la palabra, de exigir el cumplimiento, inclusive de bloquear la cuenta al Municipio si este no cumple con alguna ordenanza municipal.

La mejor forma de articular inversión, presupuesto y planificación es que todos los actores participen, ese es el invento de los hermanos bolivianos y les ha estado dando resultado.

Se ha logrado un apoyo de la comunidad internacional para que todo esto deje de ser solo palabras.

4.3 El proceso de descentralización en Argentina.

En la provincia de Córdoba. Argentina, se vive en el marco de un contexto de un país federal, pero funciona operativamente como un país unitario.

Argentina tiene experiencia negativa y positivas en materia de descentralización y para empezar se señalará esto, porque la descentralización es apenas una herramienta, que si está bien utilizada puede provocar los resultados deseados, pero si es mal utilizada puede generar conflictos mayores que los que pretende superar.

La descentralización ha sido utilizada en Argentina por los gobiernos autoritarios. Se echaba mano de la descentralización por problemas de caja

para desentenderse de competencias, obras, servicios o funciones. Sin embargo, en la experiencia democrática, descentralización también ha funcionado como una herramienta formidable de consolidación del proceso democrático, de incremento de la posibilidad de participación de los habitantes y, en definitiva, como una herramienta que ha servido para mejorar la calidad de vida de la gente.

La descentralización es aproximar la toma de decisiones el lugar físico, donde se produce la demanda del ciudadano. Esto permite acortar las distancias, reducir el burocratismo y, por supuesto posibilita mejores logros.

A continuación se indicará algunos aspectos operativos que tiene que ver con los objetivos fijados por gobierno democrático, en pos de lograr una administración descentralizada, que mejore la calidad de gestión, que haya menores costos, que incremente la eficiencia, promueva el desarrollo de las autonomías, ya consagradas por la norma constitucional, posibilite el incremento de participación de la gente y reduzca el gasto público improductivo.

Las normas, tanto las constitucionales como las leyes siguieron un proceso lógico primero ocurrieron los hechos y luego los abogados se encargaron de redactar los proyectos de norma que, finalmente, aprobaron los políticos.

Este proceso lógico permitió ir desarrollando un criterio, que los argentinos se animaron a definir como de artesanal absolutamente.

Cuando se dice que la descentralización es una actividad artesanal, en su ejecución, quiere decir que tiene que ser realizada teniendo en cuenta todos los aspectos y particularidades de la obra, el servicio y la función, con el lugar y con los actores intervenientes e irla modelando, para que luego tome forma en ese convenio que fija las pautas de las transferencias.

En los convenios se toma en cuenta la modalidad de participación de cada uno de los actores, los costos de los servicios y el proceso de regulación de las transferencias. Para que el resto de las personas puedan visualizarlo, imaginen una mesa de trabajo donde alrededor de la misma se sienten todos los que tenían algo que decir sobre esta cuestión. En el caso del Sr. Alvaro Ruiz Moreno le tocó ser el coordinador de este programa desde su inicio, hace 15 años atrás, cuando no existía mucha bibliografía sobre esta materia.

La descentralización es aproximar la toma de decisiones al lugar físico, donde se produce la demanda del ciudadano. Aquí es en donde se plantea la cuestión. Visto este problema desde la óptica meramente técnica, es casi una definición de gabinete, pero si esto no es llevado adelante por los partidos políticos, es absolutamente impracticable, al menos así ocurrió en Argentina. Se trata de un problema que debe ser concebido desde todas las ópticas para poder diagramar esa forma artesanal del proceso de desarrollo.

Hay aspectos que son ineludibles, en la experiencia de Argentina. Uno es el tema de asegurar el financiamiento previo antes de comenzar el proceso de descentralización. El hermano país del sur empezó a desarrollar sin tener en claro de donde saldrían los recursos para afrontar el problema. Se pensó que el hecho de transferir competencia permitía una reducción en cada uno de los sectores que componen el gobierno y sobre la base de esa reducción financiábamos el programa.

En el contexto de grandes confrontaciones, se tardaron un poco de tiempo en darse cuenta que debía generarse un fondo previamente, para desarrollar el programa de la descentralización. Y en ese sentido ocurrió que en el marco de la reforma constitucional se posibilita el incremento de la cuota de coparticipación de los gobiernos municipales, del 10% pasaba al 20%.

Esto era la respuesta a una conquista que venía gestada de los propios gobiernos locales, a partir de su desarrollo autonómico, en el marco del proceso de aprendizaje democrático que se estaba viviendo en Argentina por aquellos años.

Ese incremento del 10 al 20% fue gradual. El gobierno forma parte de esa gradualidad y acepta un 2.55% de ese incremento y se constituye un fondo que era distribuido por la misma vía de la coparticipación hacia los gobiernos municipales, teniendo en cuenta una serie de variables, como población y en ese marco, supeditado a la firma de los convenios, se transfieren los recursos de una forma automática.

Los municipios receptan automáticamente, ese incremento supeditado a la firma de los convenios. Eso produjo un efecto muy interesante, pasaban a ser los propios municipios, quienes demandaban las acciones de la descentralización. Pero siempre había que respetar las prioridades que establecía el gobierno local. Y sobre la base de esas prioridades se fueron

modelando una serie de temas que tuvieron que ver con una infinita variedad de aspectos.

La descentralización fue apoyada desde una serie de ángulos, fueron llamados programas de apoyo técnicos. El propósito era de consolidar a la descentralización como una herramienta de modernización, pero apoyada por otros aspectos, particularmente del desarrollo de un sistema de información sobre todo con base de datos estadísticos confiables, oportunos, adecuados, veraces, es decir útiles para el proceso de la toma de decisiones, de la incorporación de tecnología, principalmente de naturaleza informática, la capacidad de los agentes públicos incluido el personal de los municipios y de los sectores regionales, el desarrollo de programas de planificación microregional. Esto permitió desarrollar la descentralización, pero no solo sino darle soporte en todos los aspectos.

La descentralización también tuvo, desde su comienzo, mecanismos de control y seguimiento. El primero fue la comisión bicameral de control legislativo. Entonces se designaron 7 senadores y 7 diputados para que ellos fijaran los aspectos que tenían que ver con el manejo de la información en el desarrollo del programa.

También se creó el Consejo de Descentralización desde donde los distintos actores, tanto del poder ejecutivo como los representantes de los gobiernos locales desarrollan el sistema de propuestas y establecen las prioridades.

La descentralización conlleva la recentralización, es decir, cuando encaramos acciones de descentralización de obras servicios y funciones, tenemos que prever que, sobretodo en las comunidades más grandes se va a ser necesario reformular centralizaciones nuevas que permitan diligenciar mejor el proceso transferido. Se aproxima el poder de decisión del poder local al ciudadano, no solo a través de organizaciones intermedias no gubernamentales sino concretamente, producir el hecho físico de crear nuevas centralidades en algunas ciudades. El caso concreto de la ciudad de Córdoba que fue dividida en 8 sectores y en cada uno de ellos se creó como consecuencia de la descentralización, los Centros de Participación Comunitaria. Operan como verdaderos mini municipios y presentan varios servicios que antes realizaban las unidades centrales.

Antes de comenzar este proceso de recentralización, el 100% de los trámites se hacían en las unidades centrales del gobierno municipal y, actualmente, la mitad se desarrolla en el ámbito de los centros de participación

Ahora los Argentinos han comprendido que:

1. La descentralización es un proceso de mediano y largo plazo en su implementación.
2. Es complejo en su articulación y requiere la participación de todos los actores involucrados.
3. Debe ser realizada sobre la base de convenios, los cuales deben renovarse y actualizarse en forma permanente.
4. El proceso de descentralización involucra al Estado y a la sociedad civil.
5. Se debe respetar rigurosamente las particularidades regionales en la puesta en marcha de este problema.
6. Implica recentralización sobre todo en las ciudades grandes
7. Es una herramienta de gestión y no la panacea de solución de los problemas
8. Se desarrolla con la democracia, gobernabilidad, desarrollo.
9. Requiere financiamiento previo.
10. Necesita de medidas de apoyo técnico
11. Es necesario efectuar un serio y severo control y seguimiento del proceso.
12. Fundamentalmente es de naturaleza artesanal, es decir, cada convenio debe estar adecuado a la realidad concreta.

CAPÍTULO V “REFLEXIONES SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN”

Un porcentaje elevado de ecuatorianos cree que la estructura actual del Estado, reflejada en un centralismo ineficiente, es un lastre muy grande para el desarrollo del país, para la eliminación de las disparidades regionales, para lograr una mayor equidad entre ecuatorianos y para una mejor democracia y por lo tanto hay que modificarla. La crisis del país, agobiada a partir de los efectos catastróficos ocasionados por el fenómeno de El Niño y las erradas medidas económicas de salvataje bancario y congelamiento de depósitos, ha impulsado con fuerza el tema de descentralización, del cual ahora no podemos sustraernos.

Constatamos que las propuestas son muy diversas y han enriquecido la visión de las posibilidades de acción. Ellas, junto con las críticas que han recibido, han generado un amplio debate y han posibilitado una mayor participación de las élites interesadas. Prácticamente en todas las provincias se han realizado un sinnúmero de eventos de análisis, organizados por el Gobierno, instituciones seccionales y organizaciones privadas, entre las cuales hay que destacar los medios de comunicación, que han tratado con amplitud el tema. Se han efectuado consultas populares en dos provincias y en por lo menos otras tres, están pendientes. Se puede asegurar que la problemática es bastante conocida por un sector informado de la sociedad, pero no cabe pretender que toda la población se involucre, pues no es fácil que ello ocurra, según información proveniente de procesos similares de la descentralización, en Italia por ejemplo.

Las nuevas propuestas que van apareciendo han procesado los planteamientos de los anteriores y abarcan un mayor conjunto de elementos, lo cual es muy positivo, porque se ha pasado de expresar intereses particulares a realizar análisis más amplios que intentan tomar en cuenta al conjunto de la sociedad.

A pesar de lo señalado, parece que no hay todavía la suficiente claridad sobre el modelo más conveniente a ser aplicado en el país. Esperamos que las siguientes ideas ayuden en esa búsqueda.

5.1. Gobernabilidad

De la gran variedad de temas planteados, el más importante es el de la necesidad de llegar a un acuerdo nacional sobre los principales lineamientos de la descentralización. Podría aparecer como una verdad de Perogrullo pero hay que señalarla expresamente, pues el éxito dependerá de alcanzar un compromiso político mayoritario de la sociedad, que confiera gobernabilidad a un proceso largo y difícil, que bien puede sentar las bases para el desarrollo del país o también hundirle en un mayor caos. Es una oportunidad pero también un riesgo.

El proceso de descentralización español lleva 20 años y recién se está terminando. En Alemania debieron pasar 29 años para que la población empiece a defender su esquema federal inaugurado en 1949. Putnam señala que tuvieron que transcurrir más de dos décadas para que el proceso de descentralización en Italia muestre sus frutos. Si pensamos que aquellas son medidas de tiempo referencial para nosotros, serán 5 ó 6 gobiernos los

encargados de dirigirlo. Si cada 4 años vamos a cambiar de rumbo y volver a empezar, seguro que fracasaremos. Los partidos políticos de manera especial los más grandes aspirarán seguramente a ganar el poder y dirigir el país, como ahora ya lo hacen en provincias y cantones con sus prefectos y alcaldes. Sería oportuno que por una vez miren a largo plazo para decidir, pues todos ellos se beneficiarán (o perjudicarán) por una mejor organización del país cuando ejerzan el poder.

Esto lleva a una conclusión práctica: es necesario contar con mayor tiempo para llegar a un entendimiento sobre los principales temas. No hay que precipitar las decisiones, pero al mismo tiempo deben verse avances concretos, pues ese afán de agilitar las cosas, que se percibe, es producto de un sentimiento de frustración, de estancamiento. Además existe desconocimiento de varios aspectos básicos, sin los cuales las decisiones que se tomen, pueden carecer de sustento y estar equivocadas. El acuerdo nacional podría empezar por aprobar un cronograma de trabajo.

5.2. Necesidad de información para la decisión

La última publicación de CORDES y una de la Cámara de Comercio de Pichincha traen datos nuevos sobre la tributación y las finanzas nacionales y provinciales, que contradicen las presentadas por algunos líderes o abanderados de las propuestas de descentralización. Se ve que sólo Pichincha genera mayores ingresos de los que recibe, Guayas, Azuay y Tungurahua un poco menos y el resto de provincias mucho menos. Provincias ricas como Los Ríos o El Oro se comparan con provincias pobres como Cañar o Bolívar.

Si a esto añadimos que en 1997 y 1998 el Ecuador financió su presupuesto (o el déficit presupuestario, que para el caso es lo mismo) con deuda en un 30%, lo que no debe haber variado significativamente hasta la fecha, y que suponemos será muy difícil mantener esa cifra en el futuro, tenemos como resultado unas finanzas públicas deficitarias. Para cubrir ese déficit habrá reducir el gasto público o mejorar los ingresos.

Mientras tanto algunas propuestas giran en torno a conseguir recursos adicionales, lo cual es claramente imposible. Esto nos lleva a dos conclusiones:

Si queremos mantener el mismo nivel de gasto debemos incrementar los ingresos internos proveniente de tributos.

Los recursos adicionales que reciban los gobiernos subnacionales deberán ir acompañados de responsabilidades, como reza la Constitución. Simplemente no hay dinero que sobre para repartirlo.

Hay otras interrogantes que deben ser despejadas con estudios y análisis técnicos. Algunas previamente a la decisión inicial. Entre otras:

El costo del proceso. Van a producirse duplicaciones de funciones por algún tiempo, hasta que el Gobierno Central se reestructure. Es posible que haya que liquidar a empleados del Gobierno Central. Se requiere capacitar y dar asistencia técnica a los gobiernos subnacionales a fin de que puedan hacerse cargo eficientemente de sus nuevas funciones. Todo lo cual representa costos que deben ser financiados.

Una programación inicial que, si bien no deberá ser inflexible y seguramente será modificada a lo largo del tiempo, muestre el camino que se quiere recorrer a fin de que todos los involucrados sepan hacia donde y cómo caminar.

Un mayor análisis de la legislación que ayude a precisar las competencias de los gobiernos en esta materia y que revise todas las implicaciones de los cambios propuestos y se adecue a ellos, con el propósito de evitar efectos futuros indeseables.

Un estudio pormenorizado de los principales impuestos que percibe el Estado, a fin de que la decisión de quién los va a recaudar y cómo se van a distribuir tenga una mayor racionalidad en beneficio de todos.

Propuestas más elaboradas acerca de las competencias en materia de provisión de justicia y de los organismos de control, para cada nivel de gobierno.

5.3. Finalidad

Habíamos señalado que hay que aprovechar la ocasión para reestructurar el Estado y hacerlo más eficiente, pero queremos precisar el propósito de esta acción. Estamos en un mundo globalizado y debemos hacer los mayores esfuerzos para insertarnos en él lo mejor posible, a fin de elevar nuestro nivel de vida.

Esto significa fortalecer y hacer más eficientes a todos los niveles de gobierno y no únicamente a uno. Si cada unidad se fortalece, el conjunto también lo hará. También el Gobierno Central, que contará con un territorio y una población organizada, con la cual interactuar de manera más eficiente en la búsqueda de los objetivos señalados. Como conclusión, hay que buscar la mejor organización global, pensando en el país en su conjunto. La descentralización o la autonomía no aseguran éxitos.

5.4. Los gobiernos

La mayoría de proponentes habla de 3 gobiernos: el central, el provincial y el cantonal que incluyen a las Juntas Parroquiales. Crear otros niveles parece inapropiado por razones de eficiencia: costarían más, aumentarían la burocracia y demorarían las acciones. Queda siempre la posibilidad de conformar mancomunidades, a través de una decisión tomada por las poblaciones implicadas, que dé viabilidad a las unidades menores. En esa decisión seguramente pesarán más los aspectos políticos que las realidades económicas, sociales o culturales.

Todos y cada uno de los niveles de gobierno son importantes. Como se dijo antes, el objetivo es conformar una organización global coherente y eficiente, lo que se logrará a través de una distribución adecuada de las responsabilidades, pero también de la dotación de autoridad y de recursos para que se las pueda cumplir bien. La exclusividad de competencia es un tanto relativa, en la medida en que es posible prever un trabajo conjunto y complementario entre los 3 gobiernos, como ha ocurrido en muchos espacios en Italia. Establecer canales de coordinación es bastante difícil en un país autoritario, donde todos (y a todo nivel) queremos imponer nuestra voluntad y no tenemos realmente un espíritu democrático, de respeto, de trabajo en equipo con relaciones horizontales, pensando primero en el bien común. Experiencia como la italiana nos indica que esto puede conseguirse más fácilmente en un régimen de gobiernos provinciales.

No hay mucha discusión acerca del papel del Gobierno Central. Se acepta lo que consta en la Constitución:

Artículo 226. - Las competencias del Gobierno Central podrán descentralizarse, excepto la defensa y seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan.

Pero vale la pena resaltar que se requiere de un ejecutivo fuerte, que lidere, incluso el mismo proceso difícil de descentralización, que aglutine al país diverso, que sea solidario, que busque el progreso de todas las regiones para disminuir las disparidades. De lo contrario las unidades menores, principalmente las más pobres, no tendrán ninguna viabilidad. Se puede llegar a una dispersión mayor del Estado y a su posible disolución.

Existe mayor dispersión de las opiniones en cuanto a la amplitud de la transferencia de responsabilidades a los gobiernos subnacionales y al grado de autonomía. Incluso oposición radical. Hay dos preguntas claves que deben ser respondidas: ¿Debe haber un gobierno provincial autónomo? ¿Hay que definir de una vez la nueva forma organizativa obligatoria para todos? La primera significa la reestructuración del sector dependiente dentro del ámbito provincial. La segunda define la permanencia simultánea de sistemas diferentes en diversas zonas del país. Hay argumentos en pro en contra.

Para aproximarnos a las respuestas que más convengan al país, vale la pena reflexionar sobre participación y desarrollo y tomar en cuenta que “centralismo” y “federalismo” no son categorías absolutas sino que permiten la caracterización de una estructura de Gobierno como más o menos autónoma. Por consiguiente, pueden haber muchas soluciones intermedias, que incluso varíen con el tiempo y las circunstancias.

5.5. La Participación

Si alguien participa, forma parte, del lo contrario es ajena/o.

La mayoría de ecuatorianos se sienten separados de la política, de la conducción de los asuntos públicos, están desencantados de la democracia representativa. ¿Por qué? Porque no participan. Las decisiones las toman las élites, los funcionarios, los técnicos. Ellos no se comprometen sino a dar el voto, siendo presa del populismo, el caudillismo y el clientelismo. Se convierten en mendigos en espera de que les hagan favores y no les importa el futuro del cantón, la provincia, o el país, con tal de recibir relleno o cualquier obra básica. El autoritarismo reinante tiene como contraparte el paternalismo.

En estas condiciones hay poca organización y poco control sobre las autoridades. Muchos dirigen los organismos de gobierno como hacienda propia y prácticamente nadie responde de sus actos ante sus electores. Se propicia la corrupción, el canibalismo político y la consiguiente inestabilidad de las instituciones. Como resultado final y al mismo tiempo causa que cierra el círculo vicioso: existen muy pocos ciudadanos que ejercen sus derechos y sus responsabilidades. El centralismo consolida esta situación: unos pueden tomar decisiones y otros no. En la medida en que estos últimos no se ejercitan en tomar decisiones, nunca aprenden y nunca tendrán la capacidad de recibir las responsabilidades de la descentralización. Otro círculo vicioso que hay que romper.

Recientes investigaciones llegan a la conclusión de que la presencia de ciudadanos responsables (en ejercicio de sus derechos pero también de sus deberes), de redes sociales creadas por ellos para solucionar sus problemas, y de instituciones estables que pueden lograr en el tiempo cumplir sus objetivos, son las bases para el desarrollo de los pueblos (capital social). Estas

características sólo se alcanzan con la participación de los habitantes en forjar su destino. Cuando se comprometen con sus decisiones y aportan su energía, su entusiasmo, sus ideas, su trabajo, su interés. Cuando dejan de ser mendigos y despiertan todas sus potencialidades. Cuando el trabajo conjunto genera organización, solidaridad y la necesidad de controlar a los dirigentes. Cuando mirar hacia el futuro orienta las decisiones trascendentales de hoy y aleja los vicios de la politiquería.

Por ello la participación ayudará a mejorar la desigual distribución de la riqueza y no la sola conformación de autonomías. La experiencia de la descentralización en Italia, varias veces citada, nos muestra que las diferencias socioeconómicas entre sus regiones aumentaron luego de dos décadas de la instauración de los gobiernos regionales autónomos, por la diferencia del “capital social” entre sus comunidades.

No es una utopía. Si bien se puede afirmar en general que no existe una organización fuerte de la población en el Ecuador, y que en muchos lugares es inexistente, hay suficientes experiencias de pobladores unidos para planificar su futuro y luchar solidariamente por conseguirlo (en los recortes de prensa se encuentran algunos ejemplos). Si en varios lugares ha sido posible hacerlo ¿por qué no de una forma generalizada?

La participación se da localmente. Si queremos impulsarla debemos considerar una estructura de organización del Estado que propicie la acción local, la que por supuesto se inicia con la toma de decisiones e incluye el control. Si no se piensa en participación y se desarrollan mecanismos legales para permitirla, defenderla y promoverla, no se está pensando realmente en el desarrollo global del país, especialmente de los sectores más pobres y desprotegidos. Un desarrollo tipo enclave, en zonas ricas, no tiene tampoco

futuro, en un mundo donde los conglomerados grandes de naciones son lo que llevan la batuta y la suerte de una región dependerá de la estabilidad y desarrollo del país y hasta de los países vecinos.

5.6. ¿Qué es el desarrollo?

Si aceptamos que el objetivo principal de la reestructuración político - administrativa del Estado es la búsqueda del desarrollo, debemos concretar lo que entendemos por ello. Para encontrar una definición que pueda ser compartida por una mayoría nos alejamos de una lucubración teórica rigurosa y más bien nos inclinamos por señalar una idea bastante simple, que refleja la realidad general: el desarrollo se concreta en la creación y mantenimiento de los puestos de trabajo. Ello no implica únicamente el crecimiento del capital económico; significa también mejorar otros capitales como el cultural, el social, el cognitivo (acceso de conocimiento), el simbólico (capacidad de comunicación).

Si una familia tiene empleo, percibirá un ingreso con el cual estará en posibilidades de alimentarse, vestirse, educar a sus hijos, curarse cuando se enferma, pagar los servicios básicos y, si aquél mejora, adquirir una vivienda, ahorrar, etc. Si no lo tiene, entra en crisis. Al igual que las regiones y los países. Si estos incrementan su producción, están en capacidad de mejorar la recaudación de impuestos e invertirlos en mejoras para la producción y los aspectos sociales. La competencia internacional en el fondo significa mantener o aumentar los empleos propios a costa de dejar cesantes a los otros.

La educación y la salud también son prioritarias. La primera porque actualmente la tecnología es más importante que los otros factores de la producción. Si queremos tener éxito en la competencia internacional debemos

tener suficientes capacidades técnicas. La segunda porque una persona enferma no puede estudiar ni trabajar y su cura demanda recursos.

Existen otros elementos complementarios, sin duda, relacionados con los “capitales” enumerados anteriormente o con la participación, pero estos tres son los principales. La infraestructura, por ejemplo, debería estar al servicio de los anteriores y no de caprichos o compromisos políticos de los líderes.

El desarrollo es un proceso complejo, difícil, sobre todo cuando se parte de muy bajos niveles de acumulación; es holístico, es decir global, integra múltiples elementos que se interrelacionan. Por ellos es indispensable que se lo planifique, por ejemplo formulando una estrategia que aproveche los elementos positivos y se contrarresten los negativos; que se definan propuestas que establezcan prioridades y consideren las múltiples implicaciones para diseñar programas y proyectos coherentes, complementarios. Mejor si se parte de un sueño que incorpore a la población y sirva de guía para la acción a largo plazo de todas las instituciones que operan en cada localidad.

Si a estas constataciones sumamos lo señalado anteriormente, respecto de la necesidad de participación local, concluimos fácilmente que debe existir un gobierno local que se ocupe del desarrollo integral en su circunscripción, que lo promueva, que lo tenga como su objetivo principal. Esto, en el 90% de cantones pequeños (194), es imprescindible, pues ahora nadie lo hace. Significa que la acción debe hacerse tanto en las zonas urbanas como rurales, pues las interrelaciones entre ellas son múltiples.

5.7. El gobierno local

Frente a la afirmación anterior surgen varias interrogantes.

¿Qué es local? El cantón. Las parroquias son unidades muy pequeñas. Las provincias muy grandes.

¿Quién lo lidera? Sin duda la Municipalidad, porque es la institución más representativa de la comunidad local, sobre todo en los cantones pequeños. El Cabildo es elegido democráticamente y la representa legalmente. Si se quiere una mejor integración del territorio, se puede decidir que sean sus miembros los presidentes de las Juntas Parroquiales (incluidas las urbanas), por lo menos en parte.

¿Quiénes más participan? Las organizaciones e instituciones locales, pues todas tienen que ver con alguna parte del desarrollo (todos somos responsables del desarrollo): los servicios sociales, el deporte, la seguridad y el orden y, obviamente, la economía.

¿Sobre qué base? En la elaboración y ejecución de planes de desarrollo integrales y sustentables.

La razón para que sean integrales ya se ha señalado; sustentables significa que se piense en el largo plazo y se asegure que nuestros hijos y nietos vivan en un medio por lo menos igual al nuestro, es decir, que nosotros no lo echemos a perder. Ya existen propuestas interesantes que funcionan en el país. Hay planes locales, de microcuencas, comités de desarrollo cantonal, juntas de salud, mancomunidades con fines específicos, mesas de negociación, etc. El trabajo conjunto permitirá coordinar acciones, desarrollar sinergías, fortalecer el sentido de pertenencias y orgullo con los que los pueblos pueden luchar por retos cada vez mayores.

Esta coordinación, el seguimiento y la evaluación se harían en el Comité de Desarrollo Cantonal (u otra denominación parecida), integrado por la Municipalidad y otras organizaciones e instituciones como instancias para la

toma de las principales decisiones, como la aprobación del presupuesto anual global para el plan. Hay cantones que han realizado Asambleas Cantonales con éxito.

Para administrar los sistemas de salud y educación se pueden crear Subcomités (Juntas, etc.) integrados por delegados de los oferentes y demandante, de los cuales hay experiencias en Cuenca y Tena

Cada sector mantendría vinculaciones de cooperación con sus homólogos en el ámbito provincial, pero dependería de los organismos locales.

¿Qué papel jugarían los otros niveles de gobierno?

5.8. El Gobierno Central

Directamente en las acciones locales ninguno pero si indirectamente, a través del gobierno provincial, en la definición de políticas naciones sectoriales, que tendrán sustento con el financiamiento de programas específicos de fomento a la producción, o de programas sociales como el apoyo a los niños menores de seis años, a los discapacitados, etc. Además tendrá que establecer los marcos legales, de justicia y de control generales para todo el territorio nacional, y los demás que le confiere el artículo 226 de la Constitución.

Tendrá que readecuarse profundamente para este nuevo papel, que por otra parte le confiere responsabilidades más creativas y de liderazgo. Para ello requiere establecer un vínculo permanente con el gobierno intermedio.

5.9. El gobierno intermedio

Con similares argumentaciones a las señaladas para el gobierno local, se debe propiciar la creación de los gobiernos intermedios, que por estar más cercanos

a la población y a sus problemas pueden desenvolverse mejor que el Gobierno Central, incluso a pesar de que conserven sus vicios comunes. Habrá que aprovechar la ocasión y poner mucho empeño en evitar los errores y malos hábitos de la administración centralista. Un cambio sin cambios no va a ayudar al mejor funcionamiento público. La administración se tiene que descentralizar, tecnificar y orientarse al servicio de la comunidad.

En alguna propuesta se emplea la palabra bisagra para definirlo, lo cual parece apropiado. Se relacionará con el Gobierno Central para acordar políticas de acción y financiamiento, y con los gobiernos locales de su jurisdicción para impulsarles y apoyarles en la descentralización y el desarrollo, con información (por ejemplo, mapas digitalizados y otra información útil para la planificación territorial), capacitación y asistencia técnica; para coordinar propuestas intercantonales o provinciales (por ejemplo, el desarrollo de cuencas); para elaborar la planificación provincial, sobre la base de la información, la organización y las voluntades locales, según sus lineamientos y los del Gobierno Central. Por último para ejecutar obras provinciales, como hospitales, puertos, aeropuertos, vías provinciales; es decir, que tiene que ser tan descentralizado como es ahora es su pedido hacia el Gobierno Central. Encargarle al sector rural no es apropiado, porque el desarrollo es integral y debe ser ejecutado localmente, y porque el prefecto es elegido por la totalidad de la provincia, donde generalmente prima la votación de la capital, y lógicamente a esos electores. Por las dos razones se produce actualmente superposición de funciones.

Aquí surge la pregunta sobre el nivel de autonomía. Creo que la respuesta debe parecerse a la que se dio en España: un proceso que la vaya definiendo

en cada caso, sobre la base de la búsqueda de la ejecución local de las acciones y de la eficiencia que se vaya alcanzando.

Para empezar habría que crear una única instancia provincial ejecutiva, uniendo la Gobernación, el Consejo Provincial y los Organismos Regionales de Desarrollo. Si buscamos la participación, la rendición de cuentas y el control, tendríamos que aceptar la elección democrática del primer ejecutivo. (Gobernador o Prefecto), quien organizaría su gobierno con las actuales Direcciones de los Ministerios y demás instituciones públicas. Deberían crearse dos instancias de coordinación con el Gobierno Central. El Gabinete Territorial, conformado por el Presidente de la República, algunos (o todos) sus ministros y los Gobernadores/Prefectos, para tratar temas generales, no sólo relacionados con los gobiernos provinciales sino con el Gobierno Nacional. Y una pequeña Oficina de Coordinación Ministerial en cada gobierno autónomo podría realizar el trabajo en detalle. Mientras mejores relaciones existan entre el Gobierno Central y sus gobiernos provinciales autónomos, tanto más “todos” podrán ejecutar mejor las acciones de desarrollo y tener éxito.

También debería crearse una instancia de Coordinación del Desarrollo Provincial, donde participen delgados territoriales (de los Comités de Desarrollo Cantonal) y algunos funcionales que contribuyan a articular las acciones concretas de desarrollo. Podría utilizarse la denominación que consta en la Ley de Descentralización: el Comité de Desarrollo Provincial.

El poder legislativo debería estar conformado por un grupo pequeño de representantes, mejor si son distritales, se relacionan con todo el territorio y se ocupan de asuntos provinciales. Habría que delimitar con sabiduría sus prerrogativas de creación de impuestos, pues hay que recordar que el caos

tributario que imperaba hace 50 años impulsó la centralización de las recaudaciones.

Las Cortes de Justicia existen en cada provincia, por lo que resta definir su acción descentralizada o desconcentrada. En relación con las funciones de control, hay algunas ideas propuestas que deben ser analizadas con mayor detalle.

En España se valora mucho la acción imparcial y respetada de la instancia de apelación para dirimir controversias. Sería bueno asignar esa función a una institución nacional idónea, para evitar males en el futuro; que no sea un botín político, que sus decisiones sean respetadas por todos.

Pero, ¿qué proceso se va a seguir? Si sabemos que muchas organizaciones seccionales no quieren asumir nuevas responsabilidades, entre otras razones porque no se sienten preparadas.

5.10. Asumir voluntariamente nuevas responsabilidades

Buenas ideas pueden fracasar por falta de apoyo político. Metas difíciles se alcanzan cuando hay voluntad y eficiencia en el trabajo. Una imposición a los cantones o provincias sería intrínsecamente equivocada, pues significaría una disposición autoritaria y centralista aplicada de una manera burocrática (ineficiente). Pedagógicamente es cuestionable obligar a alguien a que se haga cargo de actividades que no quiere y demandarle luego que sea responsable, eficiente, innovador, entusiasta, etc.

Por el contrario, es muy provechoso observar primero los buenos resultados alcanzados por el vecino, que seguramente nos van a impulsar a hacer lo propio, como ocurrió en España, donde inicialmente se pensó en la autonomía de 2 regiones habitadas por nacionalidades bien definidas (vascos y

catalanes), pero al poco tiempo se debió afrontar el pedido de 15 unidades adicionales que cubren todo el territorio (casi todas conformadas por varias provincias, pero 3 por una sola).

También hay que considerar que el Ecuador es diverso; hay varias regiones con características físicas y ecológicas propias, densidad poblacional y elemento culturales diferentes, varias etnias; diferentes formas de producción y de organización social. El Centralismo a fracasado también al aplicar normas iguales para todos. Nada mejor que cada localidad adecue su organización y sus planes a su realidad, a sus intereses, a sus sueños, sobre la base de orientaciones generales comunes para todos. Es decir, que las disposiciones legales deben ser flexibles. Nuevamente España nos presenta su ejemplo de múltiples negociaciones bilaterales consecutivas, un ir aprendiendo en el camino, con la posibilidad de cambiar los términos de los convenios, de común acuerdo y respetando los lineamientos básicos.

Lo anterior implica que el Gobierno Central seguiría funcionando para aquellas provincias y cantones que no quieran descentralizarse. Lo lógico es que en ellas se acelere el proceso de desconcentración ya diseñado y aprobado, pero no aplicado hasta la fecha, que delega al gobernador el gobierno de la provincia. Así el gobierno Central iría dejando sus competencias antiguas y tomando las nuevas. Sería bueno que exista un plan específico de apoyo a cuantos organismos seccionales deseen asumir responsabilidades que ya son varias (sobre todo municipalidades) y que han tenido problemas para hacerlo por la burocracia central que se opone, o quiere "dirigir" burocrática y centralistamente la descentralización, a pesar incluso de las declaraciones de algunos ministros.

CAPÍTULO VI “CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES”

6.1. Conclusiones.

- Mi opinión personal sobre este asunto es que mezclar los temas de descentralización con los de regionalismo es erróneo.
- El alto nivel de injusticia en la distribución de los recursos estatales y en la atención de las necesidades de la comunidad, la concentración de inversión estatal en sectores del Ecuador que tienen mejor nivel de vida, en detrimento injusto de los demás de más bajo nivel. Pone en peligro nuestra tradicional paz social y alimenta peligrosamente sentimientos de rebelión.
- La dictación de la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social Constituye, por su amplio contenido y por los caracteres de éste, un paso importantísimo en orden a desarrollar nuestra propia concepción de lo que entendemos por Estado Descentralizado.
- Es importante dar otros pasos legislativos en la misma dirección de transformar íntegramente la organización administrativa y financiera del Estado y de las instituciones del sector público; así como redistribuir con justicia sus servicios y recursos financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero.
- Hay algunas leyes que deben dictarse para fortalecer, en un marco de plena racionalidad y dentro de los parámetros constitucionales, la vida local, y disminuir la dependencia de las provincias respecto del Poder Central.
- La sociedad ecuatoriana en su conjunto, los ciudadanos y habitantes que viven en la capital de la República, en las capitales provinciales, en las cabeceras cantonales, como toda la ciudadanía y la población de todos los rincones de la patria deben tomar conciencia que la descentralización de las funciones, recursos, servicios, es un mecanismo de gran validez para lograr el bienestar local y la paz social para fortalecer la unidad nacional, para engrandecer el sentido de pertenencia, el sentido de patria. La descentralización se la puede tomar como un sinónimo de justicia, de igualdad, de equidad, porque denota que para el Estado no hay pobladores más o menos importantes.

- Después de un breve vistazo por la pasada vida nacional, queda demostrado que los temas de descentralización, autonomías y regionalización en menor medida no son nuevos en la historia política y administrativa del país. Y no es extraño la constante reaparición en la escena política, aún más si se tiene en cuenta que la legislación construida en los últimos años no enfrenta, en forma estructural ni flexible, estos temas; al contrario, los reduce a combatir el centralismo.
- La tendencia regionalista se ha manifestado de manera constante desencadenando conflictos en diversos momentos. Las causas principales han estado, en su mayoría, relacionadas con intereses económicos, así como con elementos históricos, geográficos, culturales y políticos, y también con la pérdida paulatina de los subgobiernos de sus espacios de autonomía, ya sea por absorción de atribuciones por parte del Gobierno Central, ya por abdicación de responsabilidades al poder central, rompiendo su consolidación como poder compensador y estructura reproductora de democracia y participación social.
- El centralismo que predominó entre 1.950 y 1.970 se caracterizó por relaciones verticales intensas y rígidas entre el sector público local y la sociedad civil. Actualmente las expectativas en torno a la descentralización apuntan hacia la construcción de las relaciones horizontales. Para llevar a cabo esta tarea es necesario incrementar la participación local, promover nuevas oportunidades para el desarrollo del sector público local.
- Se puede concluir entendiendo al centralismo como un proceso histórico social, que si bien en sus inicios facilitó la incorporación del país a la modernidad a través de un proceso de concentración del poder central, posteriormente, además, de debilitar a los organismos seccionales, deformó la estructura democrática y facilitó la concentración de poder de los organismos dominantes, localizados particularmente en las dos ciudades, Quito y Guayaquil.

6.2. Recomendaciones.

- La responsabilidad horizontal no basta para garantizar la buena marcha de los gobiernos locales; igualmente importantes son las reglas que determinan las relaciones intergubernamentales y que proveen el marco

para motivar y controlar a los sectores públicos locales. Sin esas reglas, la descentralización puede generar problemas serios como:

1. Inestabilidad Macroeconómica, ya que, si el proceso se lleva a cabo demasiado rápido, se incrementa a corto plazo el gasto público total, se alienta la indisciplina fiscal y se aumenta el endeudamiento en el ámbito local.
 2. Acelera las desigualdades intra e interregionales, en la medida en que algunos gobiernos locales posean mejor capacidad de gestión que otros, recursos naturales más importantes o una mejor distribución de ingresos.
 3. Por último, un proceso de descentralización puede favorecer a las élites locales, cuando los niveles intermedios se limiten a centralizar recursos y a actuar como agentes de presión frente a los gobiernos nacionales, sin mejorar los servicios ni administrar tales recursos de manera adecuada.
- Sin embargo, la descentralización no está exenta de riesgos. Los intereses amparados por la estructura centralista son una amenaza permanente para el avance de los proyectos de descentralización. Y, en algunos casos, la descentralización puede ser un instrumento al servicio del statu quo.

En efecto, si bien la respuesta a la crisis que más adhesiones concitan, es la de impulsar el **desarrollo local**, utilizando como medio idóneo la descentralización del Estado Central, la aceptación de esta estrategia por parte de diferentes grupos de actores sociales, con **intereses e ideologías contrapuestas**, nos obliga a precisar qué esperamos de la descentralización, o mejor aún, qué se entiende por desarrollo local, en este momento de reestructuración del modelo de acumulación.

- En tal sentido, consideramos como **objetivos fundamentales del desarrollo local** la promoción de:
 1. La democratización de los procesos sociales mediante la ampliación de los derechos y libertades;
 2. El aumento de la participación popular y el control social en el accionar de la administración pública;
 3. La satisfacción de las necesidades básicas, por parte de la totalidad de la población.
 4. La reducción de las desigualdades locales, mediante una mejor distribución del producto social, y
 5. El crecimiento económico de las colectividades locales involucradas (en base fundamentalmente a la retención razonable de sus excedentes).
- En forma muy resumida, consideramos que la descentralización debería permitir entonces una mayor **autonomía del sistema económico local**, promoviendo un proceso de **acumulación regional**, destinado a la reinversión y crecimiento locales.
- Entendemos también que si el Estado Central transfiere, (como lo está haciendo en la actualidad), la ejecución de la **política social** a las administraciones locales, debe también **transferir los recursos** correspondientes. Más aún entendemos que se hace necesaria una reforma profunda de las normas fiscales, en tal sentido que los niveles inferiores del gobierno sean quien realicen la recaudación impositiva y ellos, a su vez, **coparticipen** parte de esos recursos a los niveles superiores de la administración, manteniendo el control de lo recaudado en su localidad. De

no ser así, se corre el riesgo que la descentralización pueda significar, en los hechos, la reproducción de las desigualdades existentes en la sociedad. La acción descentralizadora parcial y no integral puede desnaturalizar el horizonte del Estado descentralizado, colocando las transferencias de poder, competencias y recursos al servicio de nuevos y viejos centralismos.

- **Si la redistribución del poder no alcanza a la sociedad civil, la descentralización puede posibilitar formas más efectivas de dominación estatal, a través precisamente de los gobiernos intermedios y locales por ella fortalecidos. Solo el control social, la transparencia en la administración y la participación institucionalizada pueden contrapesar estos riesgos.**
- Finalmente si las complejas operaciones de reforma de las administraciones públicas involucradas en la descentralización no obtienen los resultados esperados, las consecuencias pueden ser una mayor cuota de ineficiencia y una multiplicación de la burocracia. En Perú, por ejemplo, con la regionalización “a foziori” impuesta desde el Congreso entre 1988 y 1990, no solamente no mejoró la eficiencia del Estado sino que el aparato burocrático creció en por lo menos diez por ciento.

Glosario

Abdicación.- Renunciamiento, abandono.

Acervo.- Montón de cosas menudas. Conjunto de bienes morales y culturales acumuladas por tradición o por herencia.

Aglutinado.- Asociado, aglutinado, aumentado, agrupado.

Alcabalas.- Tributo, impuesto, gravamen.

Ambigüedad.- Que admite varias interpretaciones.

Animadversión.- Enemistad, ojeriza.

Antagonistas.- Contrario, discrepante, rival.

Aprehender.- Coger, asir, prender, tomar, detener, captar o entender la teoría para practicar sin dubitaciones.

Atañe.- Afectar, concernir, pertenecer.

Avizorar.- Acechar, escudriñar mirando atentamente en todas las direcciones.

Balcanizarse.- Se encuentra dividido, en conflicto.

Bicameral.- Es un congreso conformado por dos cámaras: uno de diputados y la otra de senadores.

Coerción.- Refrenar, sujetar, restringir, limitar, coartar, obligar.

Cohesión.- Adherencia.

CONACYT.- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

CONADE.- Consejo Nacional de Desarrollo.

Concita.- Instiga, hostiga.

Contexto.- Hilo del discurso o narración.

Converge.- Coincidir, confluir, concurrir, concurrir, regresar.

Coyuntura.- Oportunidad para alguna cosa.

Cúmulo.- Montón de cosas superpuestas.

Desestatizante.- Perturbar la estabilidad del Estado.

Detenedores.- Persona que retiene la posesión de lo que no es suyo.

Detentadores.- Apropiarse, apoderarse, adueñar.

Detrimento.- Pérdida, quebranto, daño, perjuicio, daño moral.

Divergencia.- Poseer ideas o opiniones contrarias.

Enclave.- Territorio o grupo étnico incluido en otro de características distintas.

Erigen.- Construir, fundar, Conferir a personas o cosas cierta cualidad o dignidad.

Etimológico.- Etimología, ciencia que estudia el origen de las palabras, significado y evolución.

Fragor.- Ruido, alboroto, estruendo, trueno.

Hegemonía.- Supremacía, predominio, superioridad.

Heterogeneidad.- Compuesto de diferentes elementos.

Idiosincrasia.- Temperamento y forma específica de reaccionar de cada individuo.

Inalienables.- Que no se puede enajenar.

Insurgencia.- Sublevado, rebelde

Mancomunidades.- Unir dos o más cosas para algo.

Menoscabo.- Disminuir algo o deteriorar.

Microcuencas.- Territorio pequeño cuyas aguas corren a un mismo río, mar o lago

Neoliberal.- Corriente de pensamiento económico que limita la intervención estatal al mantenimiento de los mecanismos de mercado.

Oscilatorio.- Variable, vaivén, balanceo, variación.

Panacea.- Remedio o cura al que se le atribuye eficacia para curar todos los males físicos o morales.

Prerrogativas.- Privilegios.

Prever.- Ver con anticipación algo.

Statu quo.- Estado existente de las cosas

Subsidiario.- Que se da en subsidio.

Supeditado.- Dominar, sujetar, someter.

Suplir.- Sustituir remplazar.

Teocrática.- Gobierno ejercido por los ministros del culto divino.

Unívocas.- Que con una misma expresión significa cosas diversas.

Utópico.- Ideal, proyecto hermoso pero irrealizable.

Vorágine.- Aglomeración confusa de sucesos.

Bibliografía

- **CARE.** “Descentralización, de la teoría a la práctica”.
- **CARE.** “Modelo Demostrativo de Descentralización”.
- **CELCADEL.** “Autonomía Local, Descentralización y Desarrollo Municipal en América Latina”.
- **CELCADEL.** “Gestión de Servicios Municipales en América Latina, Experiencias y Opciones para mejorar su eficiencia”.
- **CONAM.** “Descentralización y Autonomías”.
- **EDUARO BULLER.** “Estado Descentralizado y Fortalecimiento Municipal”.
- **LAUTARO OJEDA SEGOVIA.** “La Descentralización en el Ecuador”.
- **MIGUEL HERNÁNDEZ TERÁN** Descentralización. De la Teoría a la Ley Especial de Descentralización.
- **PATRICIO DONOSO H.** “Propuestas de Descentralización y Elementos de Análisis”.
- **PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA.** Impacto Social de la Descentralización
- **VICENTE ALBORNOZ.** “Gobierno Central, Autonomías y Finanzas Provinciales”.
- **RODRIGO BORJA CEVALLOS.** “Enciclopedia Política”.
- **Web site.** www.conceptosydefiniciones.edu.
- **Web site.** www.fuerzaecuador.org