

SERIE 
Magíster
VOLUMEN 35

*Más
autonomía,
más
democracia*

*Anacélida
Burbano Játiva*



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador



ABYA
YALA



CORPORACION
EDITORIA NACIONAL

Más autonomía,
más democracia

SERIE 
Magíster
VOLUMEN **35**



UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, SEDE ECUADOR

Toledo N22-80 • Teléfonos: (593-2) 255 6405, 250 8150 • Fax: (593-2) 250 8156
Apartado postal: 17-12-569 • Quito, Ecuador
E-mail: uasb@uasb.edu.ec • <http://www.uasb.edu.ec>

EDICIONES ABYA-YALA

Av. 12 de Octubre 1430 y Wilson • Teléfonos: (593-2) 256 2633, 250 6247
Fax: (593-2) 250 6255 • Apartado postal: 17-12-719 • Quito, Ecuador
E-mail: editorial@abyayala.org

CORPORACIÓN EDITORA NACIONAL

Roca E9-59 y Tamayo • Teléfonos: (593-2) 255 4358, 255 4558
Fax: (593-2) 256 6340 • Apartado postal: 17-12-886 • Quito, Ecuador
E-mail: cen@accessinter.net

Anacélida Burbano Játiva

Más autonomía, más democracia



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador



Quito, 2003

Más autonomía, más democracia

Anacélida Burbano Játiva

SERIE 
Magíster
VOLUMEN **35**

Primera edición:

Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

Ediciones Abya-Yala

Corporación Editora Nacional

Quito, julio 2003

Coordinación editorial:

Quinche Ortiz Crespo

Diseño gráfico y armado:

Jorge Ortega Jiménez

Cubierta:

Raúl Yépez

Impresión:

Impresiones Digitales Abya-Yala,

Isabel La Católica 381, Quito

ISBN: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

9978-19-001-5 (serie)

9978-19-062-7 (número 35)

ISBN: Ediciones Abya-Yala

9978-04-700-X (serie)

9978-22-424-6 (número 35)

ISBN: Corporación Editora Nacional

9978-84-250-0 (serie)

9978-84-325-6 (número 35)

Derechos de autor:

Inscripción: 018152

Depósito legal: 002418

Título original: *Autonomías y democracia en el Ecuador*

Tesis para la obtención del título de Magíster en Derecho Económico
Programa de Maestría en Derecho, mención en Derecho Económico, 2001

Autora: *Anacélida Burbano Játiva*. (Correo e.: aburbano@tc.gov.ec)

Tutora: *Ximena Endara*

Código bibliográfico del Centro de Información: T-0170

Contenido

Introducción / 9

Capítulo I

Autonomías y descentralización: sus reales contenidos / 13

1. Estado unitario y gobierno descentralizado. Marco conceptual / 13
2. Autonomía política y descentralización administrativa. Naturaleza y fines / 19
3. Estado unitario y gobierno descentralizado en el contexto ecuatoriano / 21
4. Nociones de democracia y participación ciudadana / 23

Capítulo II

La normativa constitucional ecuatoriana sobre autonomías y descentralización / 29

1. Definiciones contenidas en la Carta Política / 32
2. Objetivos de la descentralización y la desconcentración del poder / 34
3. Competencias que se excluyen en los procesos descentralizadores / 39
4. La organización territorial y la descentralización / 40

Capítulo III

Las principales propuestas autonómicas en el actual debate / 49

1. Problema antiguo que adquiere actualidad / 49
2. El proceso descentralizador y el fenómeno de la globalización / 54
3. La variedad de contenidos de las propuestas / 56
4. La búsqueda de consensos / 72
5. Algunas experiencias nacionales / 74
6. Algunas experiencias internacionales / 80

Capítulo IV

Autonomías y democratización: un imperativo histórico / 87

1. ¿Está en crisis la democracia en el país? / **87**
2. La democracia, un proceso histórico en construcción permanente / **91**
3. Autonomías: proyecto que puede incidir en la participación ciudadana como manifestación de la democracia / **94**

Capítulo V

Conclusiones y recomendaciones / 103

Bibliografía / 111

Universidad Andina Simón Bolívar / 115

Títulos de la Serie Magíster / 116

A mis padres

INTRODUCCIÓN

Ecuador vive una crisis económica, social y política

La crisis económica, social y política que nos ha tocado vivir desde las postrimerías del milenio, considerada por muchos analistas como la más aguda del siglo pasado, caracterizada por bajos niveles de producción que han colocado al Ecuador entre los países menos competitivos del mundo, el incremento de la pobreza y la indigencia a escalas angustiosas y la inestabilidad política recurrente, han situado en un primer plano del debate nacional temas como el de las formas de gobierno y la estructura misma del Estado.¹

La crisis ha afectado a la institucionalidad democrática, ya sea por la presión de sectores sociales anhelosos de cambios profundos y estructurales en los mecanismos del poder, o ya por las maniobras de las élites de poder que se aferran al *establishment* sustituyendo unos personajes por otros, haciendo que las cosas sigan donde están.

En este contexto, en la búsqueda de alternativas para la solución de tan difíciles y complejos problemas, que incluyen el de una supuesta ingobernabilidad, han surgido varias propuestas distintas por sus contenidos y objetivos sobre autonomías, descentralización, regionalización y hasta federalismos, encaminadas unas a cambiar las formas de organización del poder político, liquidando el excesivo centralismo burocrático, al que se acusa de ser el causante de los males de la República, otras de radicalismo extremo, pretenden acabar con el Estado unitario y constituir uno federal, que permita la conformación de unidades territoriales plurales, con poderes soberanos, que se rijan por sus propias leyes y elijan sus gobiernos, dentro de un marco jurídico que englobe la unidad política y económica de todo el país. Unas terceras que proponen autonomías municipales, provinciales o regionales, bajo el supuesto de una nueva división político-administrativa, que puedan manejar los recursos financieros que generen o que le sean transferidos por el poder central. Y las últimas que se ubican en el plano de la descentralización.² Existen, desde lue-

1. A pesar que, desde agosto de 1998, nos rige una nueva Constitución Política dictada por una Asamblea Nacional.
2. Entendiendo la descentralización como la transferencia definitiva de funciones, atribuciones,

go, proyectos que toman elementos de unas y otras propuestas, en el afán de hacer viables las alternativas de cambio.

Un proyecto autonómico, sea en la esfera de lo político o de lo administrativo, persigue una distribución del poder desde el gobierno central a gobiernos subnacionales, locales o seccionales autónomos.³ Lo que afecta, indudablemente, no solo a la gestión administrativa sino a la propia organización del Estado y el sistema político. El poder ya no es ejercido exclusivamente desde el gobierno central, sino que lo ejercen también órganos seccionales y locales. Se produce una verdadera «repartición territorial del poder»,⁴ como algunos tratadistas denominan a este fenómeno político.

Para el trabajo que nos hemos propuesto desarrollar, interesa investigar si las propuestas autonómicas o descentralizadoras que se han hecho, y algunas que están en marcha, ayudarían a convalidar la endeble democracia que vivimos, haciéndola más participativa.

En principio, se puede decir que la simple distribución de atribuciones y funciones entre varios órganos de la administración del Estado produciría la incorporación de nuevos entes colectivos y ciudadanos al ejercicio del poder; ampliando el escenario democrático del sistema político. Corporaciones regionales, provinciales, cantonales y parroquiales harían también gestiones político-administrativas, al igual que los organismos estatales de gobierno, estableciéndose, desde luego, una clara definición de atribuciones y competencias de cada uno, para evitar confusiones y superposiciones.

Se daría, también, un real acercamiento de amplios sectores ciudadanos a las esferas de poder, dando lugar a una mayor y más efectiva forma de participación popular en actividades que propendan a la ejecución de obras y satisfacción de necesidades en las distintas jurisdicciones territoriales y sectores sociales. En cierta forma, la democracia representativa,⁵ ampliaría su radio de acción, permitiendo el acceso de individuos y nuevos grupos sociales a los organismos de decisión política y gestión administrativa. Nos encontraríamos frente a un acercamiento mayor entre el Estado y la sociedad civil, haciendo posible que las demandas sociales de ésta sean mejor analizadas y más

responsabilidades y recursos a los organismos seccionales autónomos, en concordancia con los requerimientos y situaciones de las circunscripciones territoriales respectivas.

3. Los órganos seccionales autónomos de acuerdo a nuestra Constitución son los consejos provinciales, concejos municipales, juntas parroquiales rurales y órganos de administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas.
4. Jorge León, «La descentralización y el sistema político», en *Revista Íconos*, No. 8, 1999, p. 28.
5. Para Norberto Bobbio, la democracia representativa es el sistema en el que las principales deliberaciones políticas son realizadas por los representantes elegidos por sufragio popular y directo. *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 52.

eficazmente solucionadas. Lo que conduciría, además, a que las responsabilidades del quehacer público sean trasladadas a los directamente interesados.

Todo esto, bajo la presunción de que los proyectos autonómicos estén inspirados en serios propósitos de buscar el mejoramiento del Estado en beneficio de la colectividad. Y no en intentos negativos de achicar el poder del Estado para provecho de élites locales o de eludir responsabilidades para trasladarlas a organismos de menor jerarquía o a la sociedad civil.

El presente trabajo está encaminado a establecer que un proceso autonómico de organización y administración del poder estatal, bien concebido y debidamente elaborado, puede contribuir al inicio de un proceso de consolidación y ampliación de la democracia, tan venida a menos en los últimos años, proceso que debe ser enfocado como un camino de mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de los ecuatorianos; se divide en cinco capítulos, en el primero estudiamos los supuestos teóricos de las autonomías, Estado unitario versus federal; gobierno centralizado versus gobierno descentralizado, en un inicio se abordan las concepciones de manera general para luego establecer las particularidades de estos conceptos en el Ecuador, también se estudia la naturaleza jurídica y fines de la descentralización, los alcances de los términos democracia y participación social tomando en cuenta criterios doctrinarios. El capítulo segundo, se refiere al análisis de los preceptos constitucionales que se refieren a autonomías y descentralización, sus objetivos y alcances, las competencias que se excluyen en el proceso descentralizador y la distribución político-administrativa en nuestro país. El capítulo tercero aborda los antecedentes del proceso descentralizador, las diversas propuestas autonómicas en el actual debate, la necesidad de establecer consensos, algunas experiencias nacionales e internacionales que tienen estrecha relación con nuestro país, unas porque su engranaje social es parecido al ecuatoriano, como es el caso de Bolivia, y otras por tratarse de un modelo autonómico que funciona con relativo éxito y ha servido como modelo para algunas propuestas de país como el caso español; el capítulo cuarto investiga la relación existente entre autonomías y democratización, plantea como interrogante si la democracia en el Ecuador está en crisis, para luego abordarla como un proceso histórico en construcción permanente, concluyendo con que las autonomías son un proyecto que puede incidir en una mayor participación ciudadana como manifestación de la democracia y el capítulo final plantea las conclusiones y recomendaciones respecto a los procesos descentralizadores y autonómicos en aras de aclarar la perspectiva futura incierta en la actual coyuntura política ecuatoriana; si este trabajo aporta en algo al esclarecimiento de los problemas planteados, tendré la satisfacción del deber cumplido.

CAPÍTULO I

Autonomías y descentralización: sus reales contenidos

«Llama la atención que en una época de acelerada centralización del capital y poder político internacional se esté propugnando la descentralización de los estados nacionales».

Jürgen Schuldt

La descentralización es un fenómeno que se ha generalizado en muchos países incluyendo a los de América Latina. Sus fines, énfasis, métodos de aplicación e implementación varían de país a país y responden a su propia especificidad y devenir histórico. En unos países se busca la descentralización como un paliativo contra la pobreza y para fortalecer la estabilidad macroeconómica. En nuestro país, es fundamental en primer lugar, aunque parezca paradójico y hasta contradictorio, para preservar la unidad nacional, robustecer la gobernabilidad y vigorizar la democracia que vivimos, que para la mayoría continúa siendo una utopía.

1. ESTADO UNITARIO Y GOBIERNO DESCENTRALIZADO. MARCO CONCEPTUAL

Las formas de organización del Estado y del ejercicio del poder varían de conformidad con las situaciones concretas y el devenir histórico de una sociedad.

Queremos partir el análisis de las definiciones que trae la Constitución Política de nuestra República, en su artículo primero que dice: «El Ecuador es un Estado social de derecho, soberano, **unitario**, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es republicano, presidencial, participativo y **de administración descentralizada**».

Nos referiremos exclusivamente a la caracterización de Estado unitario y de gobierno de administración descentralizada, que hace relación a la distribución territorial del poder político y de su ejercicio.

Rodrigo Borja manifiesta: «En el Estado unitario, el territorio forma una unidad, dividida tan sólo con fines administrativos. Su gobierno central tiene, por medio del parlamento único, el monopolio de la creación de normas jurídicas que valen para todo su territorio, al tiempo que las funciones de la administración y la jurisdicción se realizan por órganos de dicho gobierno. No hay subsistemas regionales políticamente autónomos. Todas las facultades de decisión se concentran en los órganos centrales de gobierno y las autoridades inferiores encargadas de ejecutarlas poseen poco radio de acción».¹

Se trata, por tanto, de un Estado en el que los tres poderes fundamentales, el legislativo, el ejecutivo y el judicial, son únicos y rigen en todo el territorio nacional y para todos sus habitantes, sin que importe la división territorial en provincias, cantones y parroquias, que solo tiene carácter administrativo, de descongestión de actividades en sus respectivas circunscripciones, sometidas todas al poder político central. El ordenamiento jurídico está determinado en la Constitución del Estado y en las leyes ordinarias dictadas por el Parlamento, de donde se colige que todos los habitantes se encuentran amparados por las mismas leyes, sujetos a las mismas decisiones de una única autoridad gubernamental y sancionados por las sentencias y resoluciones de un solo órgano jurisdiccional. Existe, podría decirse, una centralización del poder político que admite, desde luego, diferentes formas y niveles de descentralización administrativa. En este modelo de Estado prima la *igualdad de derechos entre los ciudadanos*, pero también la uniformidad, que suele ser negativa si existen diferencias entre sectores de la población.

Al Estado unitario se contraponen el Estado federal, cuyo territorio se halla dividido en unidades autónomas,² que disponen de órganos legislativos, de gobierno, de administración de justicia propios, pero se rigen también por normas y leyes de validez nacional y sujetos a los órganos del poder central.³

1. Rodrigo Borja Cevallos, *Enciclopedia de la Política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 393.
2. Que pueden tomar diferentes nombres: estados, departamentos, distritos, cantones, etc.; aunque en nuestro país estas propuestas federalistas no han encontrado eco suficiente en la ciudadanía en el actual debate.
3. Podemos afirmar que lo que caracteriza al Estado Federal es la existencia, en cada uno de sus estados confederados, de Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial y la posibilidad por tanto de crear sus propias leyes. En cambio en el Estado unitario descentralizado, las regiones autónomas o descentralizadas poseen competencias propias que les han sido asignadas por el poder central y otras que son de competencia privativa de él.

El carácter federal o unitario si bien lo define la Constitución, también responde a circunstancias históricas. No se trata de modelos cerrados y homogéneos sino que dentro de cada uno existen variados matices. Kelsen, muy acertadamente, señala que, entre los dos polos extremos de máximo centralismo y máxima descentralización se pueden ir colocando todos los estados existentes.⁴

En el actual panorama mundial, es difícil distinguir claramente entre los dos tipos tradicionales de Estado, unitario y federal, en vista de la presencia de múltiples expresiones parciales e intermedias. Existen estados unitarios muy descentralizados, que se acercan a los federales, por ejemplo España y Suiza⁵ y estados federales bastante centralizados que, en la realidad, reúnen todas las características propias de los estados unitarios, por ejemplo Venezuela y México. Por tanto, lo importante, no es la denominación que tenga un Estado en la Carta Magna, sino la estructura de poder palpable en la realidad.

Generalmente, un Estado federal nace de la unión de varios estados independientes, por ejemplo: Estados Unidos de América; sin embargo, también un Estado unitario puede transformarse en Estado federal o descentralizarse en todos los niveles, por ejemplo: Canadá.

En la actualidad, no existe una opinión única para calificar a un Estado como federal, sin embargo se establecen algunos elementos esenciales, sin los cuales no cabría hablar de él, entre ellos: el reconocimiento constitucional de tal estatus, distribución de competencias entre la federación y los estados (también establecida en la Constitución), la resolución de conflictos por una instancia neutral,⁶ instituciones públicas independientes de la federación, financiación objetiva y garantizada, sistema de relación entre la federación y sus estados miembros. La existencia de instancias políticas en cada Estado miembro, elegidas por los propios ciudadanos y que responden ante ellos, es fundamental en el federalismo. También, es menester señalar que el viejo concepto de federalismo ha muerto, aquel federalismo dual, en el cual el poder central y los estados miembros tenían poco nivel de interlocución y prácticamente actuaban por separado, gobernando cada uno en el ámbito de sus competencias; ahora surge un federalismo renovado, las competencias exclusivas han pasado a segundo plano y priman ahora las compartidas para hacer frente a las complejas tareas de las instituciones públicas. Este federalismo es de tipo corporativo o de relaciones intergubernamentales.

4. Hans Kelsen, *Teoría general del Derecho*, 15a. edición, México, E.N., 1979, pp. 274-275.

5. Suiza prefiere llamarse «confederal».

6. Un Tribunal Constitucional o la Corte de los Lores, por ejemplo.

Nos parece pertinente hablar, en este punto, sobre el caso de España, que ha introducido en el léxico político una nueva forma de Estado: el Estado autonómico.

Como el Estado unitario o el federal, el Estado autonómico es una forma de distribución territorial del poder, pero a diferencia de las fórmulas mentadas, presenta algunas originalidades.

El Estado autonómico contiene los elementos esenciales del Estado federal actual. Si tomamos el caso de España, existe un doble nivel de poderes, que es lo esencial en todo federalismo: el Estado es la federación y las Comunidades Autónomas son los estados federados. Las instituciones de las comunidades solo responden ante su electorado, tienen amplio campo de competencias, con financiación propia y los conflictos son resueltos por un órgano neutral: el Tribunal Constitucional. Todo este esquema se encuentra constitucionalizado; sin embargo, existen algunos rasgos que lo diferencian y le dan el carácter distintivo de Estado autonómico frente al Estado federal, las facultades que se otorgan a unas comunidades y a otras no,⁷ lenguas cooficiales, sistemas especiales de financiamiento para algunas comunidades, un derecho civil especial o foral para otras, existencia de partidos políticos que defienden únicamente los intereses de la Comunidad a la cual representan, pero han tenido representatividad nacional,⁸ etc. Todos ellos constituyen rasgos peculiares del Estado autonómico que lo diferencian del federal.

Luego del análisis de los principales rasgos que diferencian al Estado unitario del federal; abordaremos el tema del gobierno de administración descentralizada, como se lo define en el texto constitucional, en su artículo primero.

El gobierno está conformado por los diferentes órganos que ejercen el poder político de un Estado, al que deben sometimiento todos, incluidos los propios gobernantes. Ese poder político no solo incluye a las personas de la Función Ejecutiva, sino también a los de las otras funciones, la legislativa y la judicial. La clásica división de los tres poderes, ha sido acogida por los estados modernos, determinando que uno es el que dicta la normativa jurídica, otro es el que la ejecuta y el tercero, sanciona sus violaciones, pero todos ellos conforman el poder político, elemento constitutivo del Estado. Es el gobierno, por tanto, el que organiza y conduce la vida y actividad de los individuos y conglomerados humanos de la sociedad constituida en Estado y el que

7. Las competencias son otorgadas a las Comunidades Autónomas en forma gradual y dependiendo de su capacidad para ejercerlas.
8. En Estados Unidos o Alemania los partidos políticos importantes son los mismos en todos los estados y Länders y por encima de los intereses particulares están los del territorio en su conjunto.

administra los bienes y servicios públicos y controla los procesos de producción, circulación y distribución de los mismos en todo el territorio de su jurisdicción. Y en el ejercicio de ese poder, el gobierno puede optar por dos vías: o asume directamente la gestión de la cosa pública y la conducción del Estado o transfiere o cede determinadas funciones y competencias para que otros organismos, subnacionales o subalternos, sean los que deciden asuntos relacionados con la administración del Estado.

En el primer supuesto, tendríamos un gobierno de administración centralizada; en el segundo, un gobierno de administración descentralizada. Aunque en teoría política se piensa que el centralismo corresponde al tipo unitario de Estado, en la realidad es cada vez más recurrente la necesidad de descentralización del poder, para hacer más eficiente y oportuna la acción gubernamental en la atención de las necesidades de la nación y el pueblo.

Para mejor comprensión del tema, es necesario partir de la concepción centralizada de gobierno, entendida por Osvaldo Hurtado Larrea «como la concentración en el gobierno nacional de todas, o buena parte, de las funciones políticas y administrativas de un Estado así como de sus recursos económicos, en perjuicio de regiones, provincias, ciudades y pueblos».⁹

En opinión de Alejandro Román Armendáriz es el «régimen político, administrativo y financiero en el cual el poder público está concentrado, 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 Ecuador, el centralismo mal administrado produce regionalismo negativo, menoscabo de los órganos del régimen seccional y deterioro de la unidad nacional».¹⁰

Para Augusto Barrera, «el 'centralismo' del Estado no está determinado por la localización geográfica de la burocracia ni por el asiento del Gobierno Central. Su carácter centralista, está dado básicamente por la naturaleza de los intereses a los que ha respondido y por la correspondiente estructura del sistema político».¹¹ Criterio con el que compartimos plenamente.

En cambio la descentralización según Lautaro Ojeda, «tiene que ver con un proceso multidimensional con fundamentos históricos, sociales, económicos, productivos en el que intervienen dimensiones culturales, costumbres, formas de vida, concepciones jurídicas, instituciones, intereses y actores

9. Osvaldo Hurtado Larrea, «Estado, democracia y gobierno», en *Reforma y modernización del Estado*, Chile, ILPES / CEPAL / NNUU, 1995, pp. 295-296.

10. Alejandro Román Armendáriz, *Política. Conceptos al alcance de todos*, Guayaquil, IEP / ILDIS, 1993, p. 38.

11. Augusto Barrera (coordinador), *Ecuador: un modelo para [des]armar*, Quito, Grupo de Democracia y Desarrollo Local, 1999, p. 18.

de los más diversos». ¹² Y, a continuación, señala que, distingue tres dimensiones: descentralización política que comprende la transferencia del poder central al local; descentralización económica que establece la autonomía económica de las instituciones a quienes se han transferido las competencias (instituciones delegadas) del poder central al nivel local y la desconcentración en el nivel intergubernamental, entendido como el traslado de funciones y recursos, especialmente de tipo administrativo. ¹³

En opinión de Jorge León, «la descentralización implica una división del poder, entendido éste como las atribuciones o competencias (es decir, los dominios de acción, como por ejemplo, política económica, bienestar social, educación, salud, etc.) y las funciones (decidir, ejecutar, asignar recursos y controlar) entre el gobierno central y otros niveles de gobierno de espacios político administrativos más circunscritos (regionales, locales)». ¹⁴

De los varios conceptos recogidos de distintos autores, podemos destacar los siguientes aspectos:

La descentralización administrativa significa la transferencia de funciones, competencias y atribuciones del gobierno central a los gobiernos subnacionales, regionales o locales. Recalcamos que se trata de **transferencia** y no de delegación, pues ésta podría suponer hacer algo a nombre o en representación de otro. Y la descentralización, lo que pretende, es ceder un derecho para que lo ejerza otro, de manera definitiva. Lo que acarrea, también, la transferencia de responsabilidades. Ya no será el gobierno central el que responda por la actividad transferida, sino el órgano al que se ha cedido la atribución o competencia el que debe rendir cuentas del manejo de la gestión asignada.

Significa, además, la transferencia de recursos con los cuales los gobiernos subnacionales pueden asumir y ejecutar las acciones cedidas por el gobierno central. No podría ser de otra manera. Habría que observar, desde luego, que los dineros y disponibilidades materiales del erario nacional sufrirían apreciables disminuciones, lo que se deberá tomar en cuenta para una correcta planificación de la política presupuestaria del Estado.

De lo anterior se desprende otra función de la descentralización, que las entidades descentralizadas establezcan nuevos y eficientes sistemas de control de su gestión y de rendición de cuentas a la ciudadanía; única beneficiaria o afectada de lo que se haga o se deje de hacer. Desde luego, el control

12. Lautaro Ojeda Segovia, *Encrucijadas y perspectivas de la descentralización en el Ecuador*, Ediciones Abya-Yala, 1998, p. 11.

13. *Ibidem*.

14. Jorge León, «La descentralización y el sistema político», en Francisco Muñoz J. (compilador), *Descentralización*, Editorial Tramasocial, 1999, p. 146.

y supervisión lo siguen ejerciendo los organismos estatales previstos para ello.

Por último, conviene señalar que no todas las atribuciones y competencias del gobierno central pueden ser cedidas a organismos subalternos, pues se pondría en riesgo la existencia misma del Estado. El gobierno nacional deberá asumir, privativamente, la conducción de las políticas de defensa de la integridad territorial, de la seguridad nacional, de las relaciones internacionales, de la planificación del desarrollo económico-social del país, entre otras.

2. AUTONOMÍA POLÍTICA Y DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA. NATURALEZA Y FINES

«...bajo la denominación de descentralización, se albergan las más diversas posiciones ideológicas y políticas. Ideologías de derecha, izquierda y centro hablan de la descentralización como una reforma necesaria y fundamental, lo importante es establecer sus fines y objetivos que ciertamente son distintos»

José Luis Coraggio.

Conviene diferenciar descentralización administrativa y descentralización política, cuestiones que se enmarcan, resumiendo lo dicho por Rodrigo Borja¹⁵ en el concepto de autonomía. La descentralización política permite la existencia de circunscripciones territoriales autónomas, que se rigen por sus propias leyes y se conducen por sus propios gobiernos elegidos dentro de cada una de ellas. En la descentralización administrativa, en cambio, el gobierno central simplemente transfiere atribuciones y competencias a los órganos subnacionales, sin que se desliguen de la autoridad nacional.¹⁶

La descentralización política es el fundamento del Estado federal, mientras que la administrativa se da en el Estado unitario. De donde resulta que al hablar de descentralización política se diga mejor autonomía política o simplemente autonomía, para diferenciarla de la descentralización administrativa.

15. Rodrigo Borja Cevallos, *op. cit.*, nota 2.

16. En nuestra Carta Política, pese al reconocimiento de órganos seccionales autónomos, se reconoce la descentralización y desconcentración administrativas, y no la autonomía política.

Es preciso, por tanto, definir con claridad, lo que se trata, cuando se habla de autonomías y descentralización, en los varios proyectos que se han presentado en el país. Si hablamos de autonomías provinciales o regionales con descentralización política, sin lugar a dudas, las propuestas se encaminan a la creación de mini-estados autogobernados mediante parlamentos, autoridades y jueces autónomos, todos los cuales constituirían un Estado federal. Si hablamos, en cambio, de la transferencia de funciones, competencias, atribuciones y recursos desde el gobierno central a órganos de gobierno seccionales, hacemos referencia a propuestas de descentralización administrativa en el contexto de un Estado unitario.

Entendiendo la concepción centralizada de gobierno, como el manejo de funciones y competencias desde un aparato nacional de poder, marginando a las autoridades seccionales, subnacionales que esperan que las decisiones y soluciones sobre asuntos de sus jurisdicciones menores vengan desde la capital, esta modalidad ha impedido un desarrollo armónico y equilibrado del país y sus regiones; ha provocado demoras, distorsiones y trabas en los trámites y los problemas no se han resuelto o han quedado pospuestos.

El gobierno de descentralización administrativa procura dar término a esa situación aberrante, mediante la transferencia de atribuciones y competencias del gobierno central a los órganos seccionales de poder, para que sean éstos, dotados de la suficiente autoridad y de recursos, los que se encarguen de ejecutar acciones en beneficio de sus colectividades. La descentralización administrativa no contradice al Estado unitario, y así lo establece la Constitución ecuatoriana en su artículo primero, aunque, en teoría jurídica, al Estado unitario corresponde un gobierno centralizado. Y cuando se admite, además, el carácter participativo del gobierno, quiere decirse que en la gestión pública debe alentarse la más amplia presencia de actores sociales y políticos; la descentralización administrativa procura mayor eficiencia operativa.

Por tanto, la descentralización debe ser concebida como «un proceso político y social que busca fortalecer la democracia participativa a través de la transferencia de poder y recursos a los gobiernos intermedios y locales (por ejemplo, un consejo provincial, un municipio o una junta parroquial), respetando los ámbitos de competencia».¹⁷

En nuestra Constitución Política vigente, los procesos descentralizados y desconcentrados, vienen a ser los mecanismos idóneos a fin de propender al desarrollo armónico de todo el territorio, de atender a las áreas deprimidas y olvidadas y distribuir de mejor manera los recursos y servicios.

17. Montgómery Sánchez Reyes, «Prólogo», en Lautaro Ojeda Segovia, *Encrucijadas y perspectivas de la descentralización en el Ecuador*, Ediciones Abya-Yala, 1998.

Resumiendo lo dicho por Carlos Blanco la finalidad esencial de la descentralización es la reorganización y redistribución del poder político e institucional de la sociedad en el marco de una apertura hacia la participación democrática de la ciudadanía y de liberación económica, tanto en naciones de sistema unitario como de sistema federal.¹⁸

3. ESTADO UNITARIO Y GOBIERNO DESCENTRALIZADO EN EL CONTEXTO ECUATORIANO

La estructura unitaria del Ecuador actual, responde a dos dinámicas centrales, en primer lugar el eje urbano constituido en la época colonial y que se caracterizó por el desarrollo de varias ciudades intermedias en el callejón interandino y la costa ecuatoriana, como centro de las actividades predominantemente agro-exportadoras y en segundo lugar, los procesos de colonización de las llanuras de la Costa y de la Amazonía y posteriormente de los flancos occidentales y orientales de la Cordillera Andina.

Así se formaron estructuras organizadas en torno a las dinámicas administrativas y comerciales urbanas. Ellas, lógicamente, han logrado configurar identidades locales muy significativas que se manifiestan en la pertenencia provincial, cantonal y hasta parroquial de sus poblaciones. En ocasiones este sentido de identidad es tan fuerte que dificulta la resolución de conflictos en el ámbito regional o estatal.

En este punto, resulta válido manifestar que, junto a la caracterización de Estado unitario, existen las de Estado multicultural y multiétnico, en reconocimiento a la variedad de etnias y nacionalidades, y, por supuesto, de diversas culturas con rasgos históricos, costumbres, lenguas, tradiciones propias de los diversos pueblos. Esa diversidad constituye la mayor riqueza de la nación ecuatoriana y su reconocimiento no se opone a la forma unitaria de su estructuración. Precisamente por ello, en la Carta Política vigente, se han creado nuevos entes administrativos, las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas,¹⁹ junto a las tradicionales parroquias, municipalidades y provincias.

18. Carlos Blanco, «La descentralización, un proceso de transformación integral», en PNUD, *Gobernabilidad y desarrollo democrático en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 1996.

19. Lamentablemente no funcionan todavía, existen algunos proyectos en el Congreso Nacional a fin de crear las leyes que cristalicen estas nuevas formas de distribución territorial.

Ello surgió porque es evidente que dentro de la organización administrativa ecuatoriana a escala provincial y cantonal principalmente, han emergido una serie de desacuerdos, generados por organizaciones que niegan la uniformidad y reclaman trato diferencial y el reconocimiento de circunscripciones territoriales especiales; estos grupos indígenas y afroecuatorianos manifiestan que la distribución territorial no responde a un «coherente» reparto de recursos naturales y los ecosistemas del país y por lo tanto, surge la necesidad de un nuevo ordenamiento territorial en función de una distribución más equitativa y justa.

Estas circunstancias, el sentido de pertenencia cantonal y provincial y la necesidad de ajustar la división y organización del territorio a las dinámicas espaciales, plantea problemas delicados y de difícil solución. Sin embargo, es un tema que debe colocarse en las agendas de discusión sobre las formas de Estado y las formas de organización territorial que debemos asumir.

Kelsen sostiene muy acertadamente que «un Estado no puede estar por encima de las voluntades de sus súbditos, ello solo puede ser considerado como una expresión figurada de la fuerza obligatoria que el orden jurídico nacional tiene en relación con los individuos cuya conducta regula».²⁰

Por tanto, hacer de la voluntad del Estado, una única realidad jurídica-sociológica, es cerrar los ojos frente a otra realidad; dentro del Estado, conviven grupos poblacionales con intereses diferentes entre sí, que en mayor o menor escala, se contraponen.

Dentro de este marco teórico, podemos colegir que en nuestro país, el concepto de Estado unitario, es utilizado para encubrir un conjunto de intereses contrapuestos. Afirmar que todos los ciudadanos ecuatorianos queremos, sentimos y pensamos del mismo modo es una utopía. Llamar interés de todos el expresado en el orden jurídico, es una ficción, porque somos conscientes que ese orden representa los compromisos de las élites políticas y económicas que han imperado e imperan en el Ecuador, en las diversas etapas de su historia.

El panorama actual demuestra que luego de siglo y medio de vida republicana, el Estado unitario y de administración centralizada,²¹ no ha podido ni puede dar respuestas satisfactorias a las grandes necesidades poblacionales, por ello en la presente coyuntura es imprescindible buscar nuevas formas de administración más equitativas y justas, rompiendo viejos esquemas y haciendo realidad sueños perennes del ser humano, vivir con dignidad, solidaridad y en verdadera democracia.

20. Hans Kelsen, *Teoría general del Estado y del Derecho*, Editorial Unam, 1980.

21. Como en realidad lo es, a pesar de la definición dada en la Carta Magna.

Afirmamos que el Ecuador es un Estado centralista por varias razones:

1. Se da mayor importancia a lo sectorial sobre lo territorial.²² Así permanentemente nos hablan de satisfacer necesidades de los sectores educativos, de salud, industrial, turismo, etc. No existen políticas basadas en el territorio, entendido como región, provincia o espacios locales sino ofrecimientos coyunturales basados en fiestas provinciales, cantonales, o ante una tragedia natural que azote a determinada región.
2. Las autoridades administrativas se conforman en sentido jerárquico piramidal; el poder se concentra en el vértice y lo distribuye por delegación. En este esquema, la representatividad y participación no tienen significado.
3. En el nivel local, los entes dependientes {direcciones provinciales} tienen mayor capacidad de movilizar recursos que los entes autónomos.

Estas falencias estructurales, nos han llevado a una crisis de institucionalidad que desemboca en una crisis de legitimidad evidente, con políticas que presumen ser concertadoras siendo en realidad excluyentes.

4. NOCIONES DE DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

«No existe democracia sin participación. Por tanto, no hay para qué hablar de democracia participativa. Esto es casi un pleonismo. La democracia es participativa o no es democracia».

Rodrigo Borja C.

El término democracia deriva del lenguaje político del pueblo griego, que significaba «gobierno del pueblo».

La democracia para connotados filósofos y pensadores como Aristóteles y Platón, era el gobierno de los más sabios; para Rousseau, el gobierno de las mayorías; para Lincoln, el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. Entonces democracia, de acuerdo a estas acepciones es el poder ejercido por el pueblo.

Sin embargo, esta concepción de democracia constituye una utopía, es imposible que la masa poblacional maneje sus propios destinos y por ello des-

22. Para el gobierno, el eje de las políticas públicas es el sector, no el territorio.

de la antigüedad la gestión pública se la confió a un grupo de personas. Entre la colectividad y el ejercicio del poder siempre hay personas interpuestas gracias al sistema representativo que a pesar de sus falencias demuestra ser el más efectivo.

La democracia es una **poliarquía** cuyas características principales son la participación ampliada en los quehaceres públicos y la **oposición** tolerada. En este sentido, ella es un sistema abierto y libre de organización social y de gobierno.²³

La democracia es una forma de organización del Estado que tiene como elemento esencial la participación, que convierte a los individuos en su conjunto, en protagonistas de los diversos procesos sociales. En consecuencia debe propender a un alto grado de participación popular en las tareas de la gestión pública, tareas que son de interés de la colectividad. Si esa participación es mayor, más democrático es ese Estado. Por tanto, la democracia va mucho más allá que el derecho de elegir y ser elegido, esa concepción es restringida, porque si no hay participación popular en la distribución de los bienes y servicios económicos no hay democracia.

En consecuencia, democracia es participación y participación 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»,²⁴ la participación nos convierte en protagonistas de la diversidad de procesos sociales que surgen a nuestro alrededor. Todos debemos intervenir en la vida política, económica, social, cultural, etc. de nuestro país y a ello nos llevan los procesos de descentralización que nos acercan a los entes que toman decisiones; la cosa pública ya no se la ve tan distante si nuestros requerimientos y nuestras necesidades son palpados y resueltos por órganos locales. Todos debemos ser partícipes en la construcción de un nuevo Ecuador.

La democracia es la conjugación del verbo participar, en todos sus modos, tiempos, números y personas. Reconoce a los ciudadanos el derecho a tomar parte en la vida política del Estado, en diversas formas.²⁵

23. Rodrigo Borja Cevallos, *op. cit.*, p. 208.

24. Artículo 3, inciso 3 de la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social.

25. Rodrigo Borja Cevallos, *op. cit.*, p. 731.

La democracia sigue siendo un ideal, una meta a la que hay que aproximarse en lucha permanente; conscientes de los obstáculos propios del sistema, consideramos que la forma de alcanzarla, aunque no plenamente, es a través de los procesos descentralizadores / autonómicos que nos acercan a las autoridades que nos conducen en los diferentes ámbitos del quehacer público y a la vez nos permite ser copartícipes de nuestro destino.

Burócratas nacionales, consultores internacionales, políticos y académicos coincidimos en descubrir, por vías diferentes pero con el mismo puerto de llegada, que la descentralización sin participación ciudadana era un acto de simple ordenamiento administrativo.²⁶

Un proceso de descentralización, visto «desde abajo», busca la democratización de la vida del Estado, a través de la ampliación de la participación ciudadana en los órganos de decisión y en la administración de la actividad pública. Mientras en el gobierno de administración centralizada, las instancias del poder se concentran en la burocracia de la ciudad capital y permanecen alejadas del ciudadano común, con la descentralización, dichas instancias de poder se repartirían en los gobiernos subnacionales, acercándose a la ciudadanía local y comunitaria. Se pretende así, que la descentralización y las autonomías no beneficien a élites provinciales o locales, como ha sido la práctica del pasado histórico, sino que conduzcan a la incorporación a los procesos de los más diversos sectores sociales y políticos de la comunidad respectiva. Con ello no solo se lograría el perfeccionamiento del sistema democrático, haciendo que la democracia representativa y formal se convierta en democracia real y participativa, sino que se lograría también el fortalecimiento de las democracias locales, generalmente alejadas de las instancias del poder.

La descentralización implica cercanía o proximidad al ciudadano común, lo que trae algunas ventajas: la colectividad se preocupa por sus necesidades inmediatas y la búsqueda de soluciones a las mismas. Ya el ciudadano se interesa por la gestión local, en el quehacer político y no espera soluciones venidas de lejos, sino que se siente en la obligación de contribuir a resolver sus problemas cotidianos. Es responsable de su destino.

Con tales antecedentes, una propuesta autonómica, enmarcada en objetivos de democratización, debe tomar en cuenta algunos factores.

- La existencia en el territorio nacional de una diversidad étnico-cultural formada a través de la historia, que es necesario respetar, garantizando

26. Carlos Hugo Molina Salcedo. Citado en *Descentralización desde la diversidad del pensamiento*, Universidad Central del Ecuador, Facultad de Ciencias Administrativas, 2000, p. 213.

el desenvolvimiento autónomo de cada una de las comunidades. El imperativo de una más equitativa distribución de la riqueza social, permitiendo el acceso a los bienes y servicios a todos los sectores de la población, sobre todo a los que actualmente se sienten marginados y discriminados.

- La descentralización debe ir acompañada de la activa participación de nuevos actores sociales²⁷ en el presente excluidos, de tal manera que amplios sectores ciudadanos se incorporen a organismos de gestión y decisión del poder estatal, en los diferentes niveles de la organización territorial.
- La posibilidad de crear nuevas jurisdicciones, de acuerdo a requerimientos regionales y poblacionales, con miras a un manejo adecuado de los procesos autonómicos, en lo referente a atribuciones, competencias y recursos.
- La necesidad de propender a la unidad nacional en el marco del reconocimiento de la diversidad de territorios, etnias y culturas.
- Partir del convencimiento de crear un proyecto autonómico propio, inspirado en la realidad ecuatoriana, ligado estrechamente a su devenir histórico, y que no puede, por tanto, ser copia de experiencias extranjeras, aunque ellas pueden ser útiles, no para determinar el modelo, pero sí para evitar formas de aplicación proclives al fracaso.
- No mirar la descentralización desde la perspectiva exclusiva de intereses regionales o locales, sino tomar en cuenta el interés general de la sociedad en su conjunto. Las formas de estructuración del Estado atañen a toda la población y no pueden manejarse con criterios estrechos y egoístas.
- Definir con absoluta claridad las competencias, atribuciones y recursos que corresponden al gobierno central, y aquellos que corresponden a los órganos subnacionales, evitando la duplicidad de funciones y procurando la coordinación y complementación entre los diferentes niveles.
- Enfrentar una posibilidad no lejana de eventuales «cacicazgos locales», «clientelismos» o «pequeños feudos»; en Ecuador estas figuras antidemocráticas las vivenciamos en algunas regiones, la descentralización es proclive a este tipo de estigmas que deben ser erradicados, pero si ellos existen es porque la colectividad poco acceso tiene a participar en las decisiones públicas; con un proceso descentralizador bien encaminado, la gestión pública se transparenta, porque ya el ciudada-

27. Comités barriales, asociaciones de trabajadores y estudiantes, gremios profesionales, centros culturales y deportivos, cooperativas, etc.

no interviene y está cerca del poder y de la toma de resoluciones a sus ingentes e imperiosas necesidades.

Finalizaremos, manifestando que, en este proceso, la difusión de los proyectos y alcances de la descentralización o autonomía es fundamental; la población debe conocer los diversos planteamientos autonómicos, cuáles son sus autores, cuáles son sus basamentos jurídicos, cuáles son sus intereses; hasta el momento se evidencia falta de información o más bien una información sesgada a favor de la «autonomía o descentralización» como una panacea al «centralismo» capitalino, lo cual obviamente se aleja de nuestra premisa, concebir estos procesos como mecanismos para cambiar estructuras de distribución de riqueza que ha llevado al país a la más absoluta miseria y discriminación. Es primordial conocer los distintos actores sociales y a qué intereses representan; es innegable que una propuesta de descentralización planteada por el gobierno es distinta que aquella que parte de la consulta y consenso ciudadanos, de manera que también sea a través de un entramado democrático que se definan las condiciones, formas, tiempos y competencias viables de ser ejecutadas por los entes favorecidos por la descentralización.

La descentralización es una escuela de civismo y de participación social. «Son las distorsiones, los abusos del sistema, los que provocan la concentración. Francia, uno de los estados más centralizados de Europa, se administra eficientemente con instituciones y sistemas desconcentradores que aún han sobrevivido a graves y largos períodos de crisis políticas como las de la Cuarta República; por el contrario, los Estados Unidos Mexicanos, una República Federada, soporta convulsiones por el desarrollo desigual y reputado injusto de sus estados federados. Mas, es cierto y evidente que en el Ecuador, el centralismo acentúa su tendencia hacia la inequidad y, por lo mismo, precisa de correctivos descentralizadores inmediatos, profundos y reales».²⁸

28. Raúl Falconí, «Descentralización y autonomía I», en *Descentralización desde la diversidad del pensamiento*, Universidad Central del Ecuador, Facultad de Ciencias Administrativas, 2000, p. 148.

CAPÍTULO II

La normativa constitucional ecuatoriana sobre autonomías y descentralización

La Asamblea Nacional Constituyente, reunida de diciembre de 1997 a mayo de 1998, aprobó la Constitución Política que nos rige, que entró en vigencia el 10 de agosto del último de los años mencionados. Con ello se pensó que culminaría un prolongado proceso de crisis política, cuyo momento más hondo tuvo lugar con el derrocamiento del presidente Bucaram y la conformación de un gobierno «interino» no previsto en la normativa constitucional. En los años precedentes, desde diversos sectores sociales y políticos se había venido planteando la necesidad de una reforma política, cuyos contenidos reflejaban los intereses diferentes y contrapuestos de las clases y fracciones de clases, de grupos de presión de las élites adueñadas del poder y de organizaciones de la sociedad civil. Unos pidiendo reformas constitucionales y legales que permitieran la gobernabilidad en el esquema tradicional de lo ya establecido. Y otros pugnando por transformaciones profundas de las estructuras de poder en un proyecto de «refundar» el Estado. La Asamblea Constituyente fue el escenario de disputa de tales propuestas que, en definitiva, produjeron la Constitución vigente

Los primeros en proponer la convocatoria a una Asamblea Constituyente fueron los indios, desde su primer levantamiento en 1990. Y uno de sus reclamos fundamentales fue, precisamente, la incorporación al nuevo texto constitucional la declaratoria de que Ecuador es un Estado multinacional que reconoce y garantiza los derechos de los pueblos indios a organizarse y vivir de acuerdo a sus tradiciones históricas, con sus propias culturas y lenguas, con sus maneras ancestrales de administrar justicia, en sus territorios. Tal demanda no significaba la conformación de mini-estados independientes del Estado ecuatoriano único, sino la de existir como nacionalidades diversas, dentro de un nuevo modelo de sociedad política y jurídica y de nuevas formas de distribución del poder. Tales planteamientos fueron mantenidos en sus levantamientos y luchas posteriores, y dentro de la Asamblea del 98, que no los aceptó. Y los han seguido manteniendo hasta la actualidad.

En este punto conviene resaltar la enorme trascendencia del movimiento indio en la historia contemporánea. Algunos analistas políticos afirman que el movimiento se ha convertido, a partir de la última década del siglo XX, en

uno de los más importantes actores sociales y políticos de la historia ecuatoriana; en la más aguerrida y sólida organización étnica entre las muchas existentes en América Latina y otras regiones del mundo. Se constituyeron en el factor social fundamental para el derrocamiento de los gobiernos de Bucaram y Mahuad. Sus levantamientos y movilizaciones no solo han girado en torno a reivindicaciones económicas y culturales, sino que han contenido cuestionamientos al sistema político vigente y la propia organización del Estado y de sus instituciones representativas. El investigador Galo Ramón¹ ha sintetizado el pensamiento de los pueblos indios, destacando los siguientes aspectos:

- Su crítica al tipo de Estado nacional creado por las élites blanco-mestizas, inadecuado a la realidad de un país plurinacional y pluricultural.
- Su cuestionamiento a la ideología dominante sustentada en una supuesta superioridad blanco-mestiza, monopolizadora de la iniciativa económica, política e ideológica en la vida del país, que consideraba a los indios una sociedad inmóvil, conservadora, sin iniciativas, condenados a la desaparición o su integración por la vía del mestizaje.
- Su condena al modelo de desarrollo dependiente del capitalismo, especialmente al modelo agrario, concentrador de las mejores tierras en pocas manos, devastador de la ecología por el uso inadecuado del suelo, ineficaz para producir alimentos y empleo, provocador de migraciones a las ciudades con sus secuelas de pobreza, desempleo, informalidad y muerte.
- Su cuestionamiento a la democracia representativa y al sistema político que impide la participación popular, incapaz de construir un puente entre sociedad y Estado. Los pueblos indios han demostrado, en cambio, una enorme democracia interna en la que las bases controlan a quienes las representan.

Por otro lado, importantes sectores del movimiento obrero y popular, en particular los agrupados en torno a la Coordinadora de Movimientos Sociales, y algunos partidos democráticos y de izquierda, adhirieron a las demandas indias, de tal manera que se convirtieron en un elemento de fuerte presión que no podía ser soslayado, pues incluso tuvieron la aceptación de una consulta popular. La plataforma de lucha fue ampliada con otras reivindicaciones como la democratización del Estado, la participación popular en la toma de decisiones, una nueva distribución del poder que llegara, incluso, a organismos locales y comunidades, la descentralización administrativa que no solo significara transferencia de recursos sino también de poder, entre otras.

Las élites del poder económico y político y los partidos de derecha, eran contrarios a la Constituyente, pero ante la presión popular, tuvieron que

1. Galo Ramón, *El retorno de los runas*, Quito, COMUNIDEC, 1993, p. 67.

aceptarla, pero condicionada a que solo introduzca reformas a la Constitución, manteniendo las estructuras de poder y de administración del Estado tradicionales, y procurando abrir el camino neoliberal de privatización de los bienes del Estado, de apertura de fronteras al mercado globalizado, de limitar las conquistas sindicales, de abrir el camino a la flexibilización laboral y de mantener el esquema de la descentralización dentro de los marcos de transferencia de funciones y recursos a los organismos seccionales, manteniendo el mismo esquema de división territorial. Es decir, conservar las cosas en los términos de la Ley de Descentralización aprobada en 1997 y de la entrega de los fondos presupuestarios, en un 15%, a los órganos del régimen autónomo.

En tales términos podría ser sintetizado el marco teórico o ideológico en el que se dieron los debates en la Asamblea Nacional Constituyente. Escenario complicado, dificultoso para el logro de consensos. Y eso explica que el texto constitucional contenga aspectos híbridos que favorecen, unas veces a las tendencias democráticas y progresistas, y otras a las tesis neoliberales imperantes en los sectores que detentan el poder.

No nos corresponde analizar el trabajo de la Asamblea, sino en lo referente al tema de las autonomías y la descentralización.

A la Comisión de la Asamblea encargada del estudio del tema y la elaboración del proyecto llegaron alrededor de cincuenta propuestas de descentralización, entre las que se destacan la del CONCOPE, FUT, Movimientos Sociales y de algunos asambleístas. Ante las dificultades de la Comisión para procesar la variedad de proyectos, resolvió incorporar al texto del proyecto cuestiones constantes en leyes dictadas anteriormente y en vigencia, particularmente la Ley de Modernización del Estado, la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los gobiernos seccionales y la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social.

Quedaron atrás los intentos de introducir esquemas que iban desde los cuasi federativos, basados en principios de autonomías regionales y provinciales, pasando por el establecimiento de regímenes territoriales especiales para los pueblos indígenas y negros, la eliminación de instituciones como los consejos provinciales y las gobernaciones, hasta los más moderados, que se sustentaban en la necesidad de proteger la unidad nacional y los principios de solidaridad y de coparticipación.²

2. Ángel Polibio Chaves, *Reforma constitucional, ¿más gobernabilidad?*, FESO, 1998, pp. 49-50.

En definitiva, la Comisión llega a consensuar algunas determinaciones que las propone a la Asamblea, la misma que, con acomodados y reformas, las aprueba. Siguiendo el pensamiento del analista Jorge León Trujillo³ la Comisión acuerda:

- a) Rechazar al federalismo y mantener la actual división política-administrativa del país.
- b) Resaltar la importancia de la provincia como ente intermedio entre el gobierno local (municipio) y el gobierno central.
- c) No definir lo que debe y como debe ser la descentralización, sino plantearla como opción o derecho de un órgano seccional para realizar o no el proceso descentralizador. En igual sentido, no proponen la regionalización del país, sino que dejan abierta la puerta para provincias y municipios puedan integrarse para emprender un proyecto o prestar un servicio.
- d) Destacar la importancia de los poderes locales, ampliando la administración y representación de las parroquias rurales, para atender a la población tradicionalmente marginada.

Tres aspectos importantes fueron introducidos por la Asamblea, sobre el tema que nos ocupa, en el texto constitucional.

Los contenidos en el artículo 235 que crean las juntas parroquiales rurales por elección popular directa; en el artículo 224 que crea las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas, y en el artículo 226 que abre un amplio margen a la descentralización administrativa.

Estas prescripciones constitucionales, que serán analizadas más adelante marcan un proceso de cambio en la organización del Estado que, bien aplicadas, pueden ayudar a la ampliación y fortalecimiento de la democracia ecuatoriana.

1. DEFINICIONES CONTENIDAS EN LA CARTA POLÍTICA

Según las prescripciones contenidas en el inciso segundo del artículo 225, la descentralización aparece como «la transferencia progresiva que el gobierno central hace de funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter re-

3. Galo Chiriboga y Rafael Quintero (editores), *Alcances y limitaciones de la reforma política en el Ecuador*, Quito, Asociación Americana de Juristas, 1998, pp. 183 y ss.

gional». Y la desconcentración como «la delegación de atribuciones a los funcionarios del régimen seccional dependiente».

Hagamos algunas breves observaciones respecto de estas conceptualizaciones:

- La primera, al hablar de **transferencia progresiva de funciones**, se señala que la descentralización es un proceso que va abarcando, de acuerdo a su desarrollo, nuevos aspectos y modalidades, en concordancia con la eficacia de la gestión por los resultados obtenidos.
- La segunda, que la descentralización no solo significa **traspaso** de atribuciones, sino también **de responsabilidades**; éstas las asumen las entidades del régimen seccional, ante el gobierno central y ante los habitantes de su circunscripción. Este aspecto de la descentralización a veces no es tomado en cuenta por quienes reclaman descentralización y autonomía. Lo cierto es que los organismos que reciben encargos de gestión deben disponer del recurso humano idóneo y la infraestructura adecuada para poder ejecutar las nuevas actividades que tienen que emprender.
- La tercera, que la transferencia de actividades debe ir acompañada de la **transferencia de recursos**, de caso contrario no podrían cumplirse. Al respecto, la Constitución dispone, en el artículo 226, que «en virtud de la descentralización, no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de competencias». Y algo más: «La descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional lo solicite y tenga capacidad operativa para asumirla». La aplicación de estas disposiciones, sobre todo de la última, permitiría que toda competencia –no exceptuada por la propia Constitución– debería ser trasladada al ente seccional bajo dos condiciones: que disponga de la capacidad para asumir la competencia y que lo solicite. Y el gobierno tendría ya no la facultad, sino la obligación de transferirla, y al hacerlo, deberá entregar, también obligatoriamente, los recursos financieros correspondientes.
- La cuarta, que la descentralización se la puede hacer tanto a los organismos de régimen seccional autónomo⁴ como a otros de carácter regional.⁵ En definitiva, la descentralización cobija a todas las entidades establecidas en la organización territorial, con los límites establecidos en la propia Constitución y en la Ley. Es una norma amplia que podría

4. Consejos provinciales, concejos municipales, juntas parroquiales, circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas.
5. Distritos metropolitanos y los que sean creados por razones demográficas y ambientales, sujetos a régimen especial.

permitir una descentralización radical a favor de un gobierno local de una pequeña circunscripción territorial, como es la parroquia.

2. OBJETIVOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA DESCONCENTRACIÓN DEL PODER

El artículo 225 establece claramente los objetivos que se propone la política descentralizadora: «El Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza».

A) Impulso al desarrollo armónico del país. El modelo de administración centralizada, imperante en el país desde cuando se constituyó en República independiente, si bien pudo haber sido un elemento determinante en la consolidación del nuevo Estado y en el mantenimiento de la unidad territorial, hace tiempo que se ha convertido en una traba para el desarrollo nacional. La inequitativa distribución de los ingresos ha permitido la creación de pocas ciudades y regiones privilegiadas para la inversión fiscal, mientras la mayoría han sufrido marginación y olvido. Se carece de un plan nacional de desarrollo que, tomando en cuenta, las diversidades existentes en el país por razones de ubicación geográfica, origen étnico, tradiciones culturales, etc. y las desigualdades sociales condicionadas al modo capitalista de producción dominante propenda al desarrollo de todos los territorios y de todos los grupos sociales. Cualquier proyecto autonómico debe, necesariamente, tomar en cuenta ese mundo diverso para determinar el modelo del proceso que más se adecue a las realidades históricas concretas de cada región. Junto a ello, la toma de decisiones en las autoridades centrales demoran y dificultan los trámites, sobre todo para sitios periféricos, alejados de la capital. Consecuencia: desequilibrios e inequidades en el desarrollo económico y social del país, hechos que han motivado el reclamo y clamor populares, dando lugar a movilizaciones y paros que, pese a la justicia que los asiste, provocan mayores desajustes a la endeble economía del país, incluidas las arcas públicas, comprendidas también las de los entes seccionales autónomos. La historia del país ha demostrado que solo con las movilizaciones masivas de la población es posible conseguir alguna atención a los requerimientos, lo que ha conducido a configurar «una distorsión que crea la imagen de un Estado perverso, que no atiende los requerimientos nacionales y un ciudadano ecuatoriano que desatendido

de sus deberes ciudadanos, sólo se acostumbra a pedir, reclamar, quejarse o protestar».⁶

La transferencia de competencias a los órganos del régimen seccional y la delegación de atribuciones a los funcionarios menores, rompe el esquema centralizador y permite cierto equilibrio en el desarrollo de todas las regiones y circunscripciones territoriales, en atención a sus reales necesidades. Si la realización de obras y proyectos corresponde a tales organismos subnacionales, los reclamos ya no serán dirigidos al gobierno central, pues correrán a cargo de las propias comunidades, las que serán dotadas, desde luego, de los fondos indispensables. La modalidad descentralizada obliga, al mismo tiempo, a que los diversos entes seccionales se preocupen por disponer de los mecanismos adecuados para la gestión operativa, haciéndola eficiente y efectiva.

En esta línea se enmarcan otras disposiciones constitucionales. La del artículo 124 que dispone que «la administración pública se organizará y desarrollará de manera descentralizada y desconcentrada». Y la del artículo 119 que establece «el deber de las instituciones del Estado de coordinar sus acciones para la consecución del bien común». En la administración descentralizada, la coordinación se impone, evitando la superposición y duplicidad de funciones y de gastos. En materia de planificación, el artículo 254 determina que *las metas del sistema nacional de planificación en materia económica y social deberán alcanzarse en forma descentralizada, tomando en cuenta las diversidades de edad, étnico-culturales, locales, regionales y de género.*

B) Fortalecimiento de la participación ciudadana. La participación ciudadana marcha de la mano con la descentralización. La descentralización significa mayor participación ciudadana; persigue eso. Y es, en última instancia, lo que justifica el reclamo. Que las cosas no vengan resueltas del poder central, sino que sean analizadas, discutidas y resueltas a niveles menores, subnacionales, con la intervención de entidades y sectores poblacionales directamente interesados en una gestión determinada.

La Constitución dispone nuevas formas de participación popular en el quehacer político. Amplía las modalidades de esa participación. Brevemente veamos algunas:

- a) La creación de las juntas parroquiales rurales y las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas y el establecimiento de la consulta popular y la revocatoria del mandato son elementos que conforman lo que estamos indicando.

Las parroquias rurales y las circunscripciones territoriales deberán elegir sus órganos de administración por votación popular y directa, lo

6. Medardo Mora, editorial de *El Comercio*, de 28 de noviembre de 1999.

que representa ampliación de la participación ciudadana. Es una nueva visión de las parroquias rurales distinta a la existente anteriormente. En las parroquias, la autoridad máxima la tenía el Teniente Político, sin ninguna autoridad real. Ahora se convierten en órganos autónomos de poder seccional, dirigidos por elementos elegidos por la comunidad, que responden ante ésta y encargados de planificar el desarrollo y la vida en general de su población. Esto, indudablemente, significa la participación directa de la ciudadanía en la gestión pública, con lo que se perfecciona la democracia real. La Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales establece, incluso, la institución de la Asamblea Parroquial, conformada por todos los pobladores, incluso menores de edad, como instancia máxima de poder y de control de la gestión pública en el territorio de su jurisdicción. Es un ejemplo típico de democracia directa, distinta de la representativa.

La consulta popular puede hacerse no solo para asuntos de interés nacional, sino sobre cuestiones atinentes a la vida de las provincias, cantones y parroquias, lo que significa una participación directa en aspectos de importancia de cada uno de esos territorios.

Y la revocatoria de mandato de prefectos, alcaldes y diputados provinciales es una forma de control directo de las gestiones desplegadas por tales autoridades, durante el período de funciones. La democracia bien entendida requiere de control ciudadano y la revocatoria de mandato es una forma efectiva e idónea de ejercerlo.

- b) En cuanto a la mayor participación de los entes seccionales, que determina el artículo constitucional que estamos estudiando, corresponde señalar que sus funciones, atribuciones y competencias se han ampliado de alguna manera, en referencia a los consejos provinciales y consejos cantonales, y en relación con los otros órganos seccionales, los nuevos,⁷ la Carta Política dispone que su organización y funcionamiento estarán determinados en las leyes correspondientes que deberán ser elaboradas por el Congreso Nacional.

Sobre este asunto, vale la pena recalcar en lo que dijimos ya al referirnos al artículo 226 de la Carta Fundamental: los proyectos descentralizadores elaborados por cualquier organismo seccional, debidamente justificados y con el respaldo de capacidad operativa para ejecutarlo, obligará al gobierno central a conceder la competencia a dicho organismo, apenas lo solicite. Así de amplia es la norma constitucional.

7. Juntas parroquiales rurales, administraciones de las circunscripciones territoriales y las de régimen especial.

Y algo más: la descentralización tiene que darse también en el ámbito de los organismos seccionales (artículo 230). En un seminario organizado por la FLACSO, el ex Alcalde de Quito, Roque Sevilla, manifestó que «la descentralización hay que hacerla en cada municipio, parroquia, zona y comités barriales»;⁸ esto significa que la Alcaldía ceda poder al administrador zonal, al presidente de la junta parroquial y al presidente del comité barrial. Esa ha sido la política en la que han emprendido varios municipios, destacándose los de Tena y Cotacachi. En el caso de Tena, municipio amazónico, se han emprendido iniciativas valiosas de descentralización mediante convenios con varios ministerios del Estado para la transferencia de funciones, caracterizándose los procesos por la activa participación ciudadana a través de comités y asociaciones de pobladores para las diferentes tareas de gestión, incluidas las de defensa del medio ecológico y la biodiversidad, aspectos importantes en la región amazónica.

- c) Hay otras formas de participación ciudadana, además de la intervención de los organismos seccionales, que están estipuladas en la Carta Política. Veamos algunas de ellas.

En salud, el artículo 45 dispone que «el Estado organizará un sistema nacional de salud integrado por las entidades públicas, autónomas, privadas y comunitarias del sector. Funcionará de manera descentralizada, desconcentrada y participativa». En los hechos, no se ha podido constituir aún el sistema nacional de salud, pero hay avances importantes en los esquemas descentralizadores y participativos.⁹

En educación, el artículo 68 señala que «el sistema nacional de educación incluirá programas de enseñanza conformes a la diversidad del país; incorporará en su gestión estrategias de descentralización y desconcentración administrativas, financieras y pedagógicas». Y el artículo 71, dispone que «los organismos del régimen seccional autónomo podrán colaborar con las entidades públicas y privadas, con los mismos propósitos, sin perjuicio de las obligaciones que asuman en el proceso de descentralización». En este campo, pocos avances, por falta de acuerdos sobre la aplicación de estas modalidades, incluso al nivel de las autoridades del Ministerio.

En cuestiones ecológicas, el artículo 88 ordena que «toda decisión estatal que pueda afectar el medio ambiente, deberá contar previamente

8. Tomado de *El Comercio*, de 28 de noviembre de 1999.

9. Por iniciativa del Ministerio de Salud se han conformado unos setenta consejos locales de salud integrados por municipios, autoridades locales, prestadores públicos, privados y gubernamentales del servicio, que lo han mejorado notablemente.

con los criterios de la comunidad, para lo cual ésta será debidamente informada. La ley garantizará su participación». El cumplimiento de esta disposición reviste mucha importancia, sobre todo para los pobladores que viven en las zonas que pudieran ver perjudicado su medio ambiente: el gobierno no puede ejecutar proyectos de afectación, sin previa consulta a los pobladores, y éstos están en la obligación de participar en las decisiones, con propuestas razonables y viables.¹⁰

En administración de justicia, el artículo 191, en el inciso cuarto, concede a *las autoridades de los pueblos indígenas la facultad de ejercer funciones de justicia, aplicando normas y procedimientos propios para la solución de conflictos internos de conformidad con sus costumbres, siempre que no sean contrarios a la Constitución y las leyes*. Se dispone que la ley hará compatibles aquellas funciones con las del sistema nacional judicial. Esa ley especial aún no ha sido dictada. Y es urgente que se lo haga, ante hechos ocurridos, cada vez más frecuentes, en que comunidades indígenas han tomado la justicia por sí mismos, atentando a principios fundamentales del vivir nacional, como el derecho a la vida y a un proceso justo.

Parece oportuno indicar también, en este punto, que en la Función Judicial se establecen modalidades de desconcentración y descentralización. Al hablar del Consejo Nacional de la Judicatura, en el artículo 206, inciso segundo, se dispone que «el manejo administrativo, económico y financiero de la Función Judicial, se hará en forma desconcentrada». Y en el artículo 207, inciso segundo, que *la administración de las tasas por servicios judiciales y su recaudación, se harán en forma descentralizada*. Lo que supone la existencia de organismos y funcionarios provinciales encargados de la gestión y dotados de competencia para el ejercicio de tales funciones.

C) Mejoramiento en la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza. La complementación de las disposiciones legales precedentes, la encontramos en la contenida en el artículo 243, que entre los objetivos permanentes del sistema económico vigente señala «el desarrollo socialmente equitativo, regionalmente equilibrado, ambientalmente sustentable y democráticamente participativo» (numeral primero) y «la distribución equitativa de la riqueza» (inciso cuarto). Esta normativa, para ser aplicada, requiere de la decisión política del gobierno central y de la exigencia permanente de los órganos

10. Se conoce que el Ministerio de Medio Ambiente está interesado en la creación de un sistema nacional del Medio Ambiente descentralizado.

subnacionales. Caso contrario, como tantas otras prescripciones legales, no pasarán de ser letra muerta que a nadie beneficia.

Más adelante, en el capítulo referente a planificación económica y social, la Constitución de la República dispone que *los objetivos permanentes en materia económico-social, deberán alcanzarse en forma descentralizada, tomando en cuenta las diversidades étnico-culturales, locales y regionales* (artículo 254); que el *organismo técnico de planificación se conforme con la participación de los gobiernos seccionales autónomos y de las organizaciones sociales que determine la ley, y que los planes de desarrollo provincial o cantonal se elaboren en coordinación con el plan nacional de planificación* (artículo 255).

En definitiva, la puesta en práctica de estas normas constitucionales, puede conducir al mejoramiento en la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza en beneficio de todas las regiones del país, de manera equitativa y equilibrada.

3. COMPETENCIAS QUE SE EXCLUYEN EN LOS PROCESOS DESCENTRALIZADORES

El artículo 226, en su inciso primero, establece que *no podrán ser descentralizadas la defensa y la 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*. Es natural que así sea, porque son temas que tienen que ver con la integridad territorial, la soberanía nacional y la existencia misma del Estado, que no admiten la participación de otras autoridades que no sean las del gobierno central. En lo demás, es decir, en los asuntos diferentes a los señalados, es posible la descentralización y la desconcentración. Para impulsar estos procesos, la propia Carta Política vigente, en la Disposición Transitoria trigésima segunda dispuso que «para hacer efectivas la descentralización y la desconcentración, el gobierno nacional elaborará un plan anual e informará al Congreso sobre su ejecución».

4. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN

La división político-administrativa de la República consta en el título XII de la Carta Política, dividido en cuatro capítulos que corresponden a régimen administrativo y seccional, régimen seccional dependiente, gobiernos seccionales autónomos y regímenes especiales. De su lectura, aparecen organismos nuevos creados por la norma constitucional vigente, ampliación de funciones y competencias de algunos y las modalidades concretas de los procesos de descentralización y desconcentración.

A) Del régimen administrativo y seccional. El artículo 224, luego de proclamar que el territorio del Ecuador es indivisible, determina los organismos reconocidos para la administración del Estado y la representación política: provincias, cantones, parroquias y circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas.

En los demás artículos del capítulo, se dan las definiciones de descentralización y desconcentración, los objetivos que persiguen, lo que no se puede descentralizar, la obligatoriedad de ceder competencias acompañando la asignación de recursos y la descentralización obligatoria cuando lo solicita un ente seccional dotado de la suficiente capacidad operativa. Temas todos que ya fueron tratados en acápite anteriores.

B) Del régimen seccional dependiente. Corresponde a los diferentes órganos de la administración pública, que comprende el conjunto de recursos humanos y materiales en manos de la Función Ejecutiva para cumplir con sus objetivos y funciones señalados en la Constitución y la ley. Dependen del gobierno central, no son autónomos. Tienen una organización jerárquica, cuya autoridad máxima la tiene el Presidente de la República. Luego vienen los ministerios de Estado y las oficinas nacionales o seccionales de sus dependencias.

Tales organismos y oficinas no tienen autonomía; ejecutan acciones y obras dispuestas por el gobierno. No son elegidos por votación popular sino designados por el Ejecutivo.

En el régimen seccional dependiente se da la desconcentración de gestión por delegación de atribuciones a los funcionarios de los órganos subalternos.

El artículo 227 de la Carta Política establece que en cada provincia *habrá un Gobernador, que será el representante del Presidente de la República, y que tendrá a su cargo la coordinación y control de las políticas del gobier-*

no nacional y la dirección de las actividades de funcionarios y representantes de la Función Ejecutiva en cada provincia.

Tradicionalmente, los gobernadores eran figuras decorativas, sin real autoridad o mando. En el contexto referido, además de tener la representación de la Presidencia de la República, los gobernadores son investidos de importantes funciones:

1. Coordinar la aplicación de las políticas dispuestas por el Gobierno, en su jurisdicción provincial;
2. Controlar que los proyectos se ejecuten, en los parámetros de normalidad y eficacia;
3. Dirigir las actividades de todas las oficinas de la administración pública y de los delegados de los diferentes ministerios en la provincia. Su papel resulta, entonces, trascendente y de enorme responsabilidad.

C) De los gobiernos seccionales autónomos. El artículo 228 de la Constitución vigente señala que «los gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas». La fundamental característica autonómica de estos gobiernos, radica en que son elegidos por votación popular y directa y su gestión no depende de la voluntad del gobierno central. La norma constitucional añade, a continuación, que «los gobiernos provinciales y cantonales gozarán de plena autonomía y, en uso de su facultad, legislativa, podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras»; se excluyen los impuestos, cuya fijación corresponde únicamente al Estado. Es de advertir, por tanto, que el reconocimiento de autonomía corre a plenitud, solo para los consejos provinciales y concejos municipales, cuestión que está ratificada tanto en la Ley de Régimen Provincial como en la Ley de Régimen Municipal. Respecto a los otros gobiernos seccionales autónomos, las juntas parroquiales y las administraciones de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas, la Carta Política dispone que la integración y funcionamiento estarán establecidos en las leyes especiales que aún no han sido dictadas por el Congreso Nacional (artículos 235 y 241 de la Constitución).¹¹

Importante disposición es la contenida en el artículo 229, que permite la asociación de provincias, cantones y parroquias para su desarrollo económico y social y para el manejo de los recursos naturales. Sobre el tema, el Dr.

11. La Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales fue aprobada por el Congreso Nacional el 23 de octubre de 2000 y publicada en el Registro Oficial No. 193 de 27 de octubre del mismo año.

Ángel Polibio Chaves, manifiesta que «si bien siempre estuvo abierta esa posibilidad y se conformó más de un consorcio de cantones con fines específicos, la mención constitucional puede permitir una mayor cohesión de sectores geográficos, aun pertenecientes a distintas provincias, con carácter permanente y con finalidades amplias y complejas, como el manejo de cuencas hidrográficas o la explotación conjunta de recursos de diferente naturaleza».¹²

Sobre aspectos económicos, la Carta Política, en su artículo 231 establece que *los gobiernos seccionales autónomos generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de solidaridad y equidad, y que la asignación y distribución de las rentas del Estado, que deberán constar en el Presupuesto General del Estado* —pues se prohíbe toda asignación discrecional, salvo casos de catástrofe—, *se regirán por los criterios de número de habitantes, necesidades básicas insatisfechas, capacidad contributiva, logro en el mejoramiento de los niveles de vida y eficiencia administrativa*. Procede resaltar los criterios nuevos introducidos en la norma, de capacidad contributiva y de eficiencia administrativa. En relación con el primero, son frecuentes los reclamos de provincias en el sentido de que las contribuciones que dan al Estado son mayores que las asignaciones que reciben.¹³ Y sobre el segundo, es necesario tomar en cuenta la relación entre capacidad de percepción y capacidad de gasto; la administración seccional debe garantizar la eficiente utilización de las rentas en beneficio de la colectividad.

En relación con esto, la propia Constitución ordena *el control social y la rendición de cuentas de las entidades del régimen seccional autónomo* (artículo 237), cuya normativa deberá constar obligatoriamente en la ley. De tal manera que se establece una modalidad más efectiva a la descentralización y más democrática, pues las labores administrativas de los organismos provinciales, cantonales y parroquiales están sometidas a la supervisión y crítica de las propias comunidades, aparte de los organismos de control del Estado.

De cómo se constituyen los recursos para el funcionamiento de los organismos del régimen seccional autónomo, nos habla el artículo 232. En primer término, de *las rentas generadas por ordenanzas propias*, ingresos que, con este mecanismo, solo pueden obtener los consejos provinciales y los consejos cantonales, por la autorización legal de que están investidos. En segundo lugar, *de las transferencias que les hace el gobierno central, vía presupuestaria, mismas que no podrán ser inferiores, en conjunto, al quince por ciento de los ingresos corrientes de dicho presupuesto*, monto que será incre-

12. Ángel Polibio Chaves, *Reforma constitucional...*, op. cit., p. 52.

13. No siempre tales reclamos corresponden a la realidad, en cuyo caso es imprescindible aplicar el principio de solidaridad.

mentado anualmente, en proporción al aumento presupuestario global. A continuación se señalan los recursos que perciben los organismos seccionales y los que les asigne la ley. Por último, se constituyen con los *recursos que reciben en virtud de la transferencia de competencias*, lo que supone aplicación de políticas descentralizadoras en las que hay que tomar en cuenta la disposición analizada antes, de que no puede haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos y viceversa.

Por último, el artículo 231 determina también que la entrega de recursos fiscales deberá ser predecible, directa, oportuna y automática, bajo la responsabilidad del ministro de Finanzas. Y esto es, precisamente, lo que falla en nuestro país. La mayor parte de reclamaciones y protestas de cantones y provincias, está relacionada con la demora de las transferencias; y muchas veces, se presta también a corrupción, bajo la modalidad de que para ordenar un traspaso económico hay que buscarse padrinos que cobran por el servicio.

Unas breves observaciones sobre consejos provinciales y concejos municipales, que mantienen en su organización y funcionamiento, las mismas estructuras y formas previstas en las anteriores constituciones, con pequeñas modificaciones, que son las que merecen nuestra atención.

En los consejos provinciales, la elección de sus integrantes –que mantienen el número, en dependencia de la población–, se hará de dos maneras: la mitad más uno de consejeros, por votación popular y directa, y el resto, serán designados por los concejos municipales de la provincia y de cantones diferentes a los que pertenezcan los elegidos por votación popular; se justifica por la representación más amplia de los municipios que conforman la provincia.¹⁴ Un segundo aspecto: se confiere al organismo la facultad de representar a la provincia.¹⁵ Y algo más: se amplían las atribuciones otorgadas a los consejos, constantes en la Ley de Régimen Provincial, al concederles las actividades de promoción y ejecución de *obras en vialidad, medio ambiente, riego y manejo de las cuencas y microcuencas hidrográficas de su jurisdicción. Todas las obras que ejecute la corporación corresponderán al área rural*. Estas disposiciones constan en el artículo 233.

En los concejos municipales, la Constitución remite a la Ley la definición de las competencias. Pero la amplía al concedérseles la *planificación, organización y regulación del tránsito y transporte terrestre, en forma directa, por concesión, autorización u otras formas de contratación administrativas*, labores que antes estuvieron en manos de la Policía Nacional, (artículo 234).

Y en el siguiente artículo, el 235, la Constitución dispone que *será la ley la que establezca las competencias de los distintos órganos del régimen*

14. Esta disposición fue derogada por reforma constitucional de 2002.

15. Por lo que se convierte en un verdadero gobierno de la provincia.

seccional autónomo, para evitar duplicidad y superposición de atribuciones, y regulará el procedimiento para resolver los conflictos de competencias. Son leyes que deben ser dictadas para dar viabilidad a los procesos de descentralización y desconcentración dispuestos por la Carta Política vigente.

D) De los regímenes especiales. En el artículo 238 de la Constitución se establece que *los regímenes especiales de administración territorial serán creados por consideraciones demográficas y ambientales.* Cada vez que sea creado un régimen especial, la ley normará su organización y funcionamiento.

En lo relativo a parques nacionales y reservas ecológicas, hay algunos en el país, en los que existen limitaciones de algunas garantías constitucionales para sus pobladores, como las de trabajos que perjudiquen el ambiente o de asentamientos o migraciones internas; la nueva Constitución introduce compensaciones mediante acceso preferente a los recursos naturales y la conformación de asociaciones que aseguren el patrimonio y bienestar de las familias.

La norma constitucional autoriza la creación de distritos metropolitanos regulados por una organización especial. En el futuro, Quito no será el único distrito metropolitano existente, pues serán creados otros.

Para las provincias limítrofes y zonas de menor desarrollo relativo, se dispone trato preferencial para obras y servicios. Generalmente, las provincias fronterizas han sufrido marginación en los planes de desarrollo y en los programas de los gobiernos centrales.

Las provincias amazónicas recibirán especial atención del Estado para su desarrollo sustentable y preservación ecológica, a fin de mantener la biodiversidad, y se adoptarán políticas que permitan compensar su menor desarrollo y consolidar la soberanía nacional. Esto adquiere especial relevancia si se toma en cuenta que es la región de explotación petrolera que, a pesar de los cuidados que se tomen, causa daños al ambiente y a los pobladores, (artículo 240).

Por último «la provincia de Galápagos tendrá un régimen especial». Al Instituto Nacional Galápagos¹⁶ le corresponderá realizar la planificación provincial, aprobar los presupuestos de las entidades del régimen seccional dependiente y autónomo y controlar su ejecución.

En definitiva, nos encontramos con normas constitucionales, que definen el marco teórico del proceso descentralizador, sin embargo, para concretarlo se requieren nuevos consensos; este marco constitucional, es fundamen-

16. Este instituto se compone por el Gobernador que lo preside, los alcaldes, el Prefecto Provincial, representantes de entidades científicas y técnicas y otras personas e instituciones que la ley establezca.

tal y sobre la base de él los organismos seccionales tienen un inmenso potencial; ahora depende de su interés y legitimidad para llevar la posta de un cambio radical que todos lo necesitamos y lo exigimos.

Una vez analizada la Constitución y sus preceptos legales que marcan el entorno jurídico de la descentralización y desconcentración, es preciso analizar en detalle las funciones de cada uno de los niveles de gobierno existentes en el Ecuador.

A) La provincia. Es el nivel intermedio de distribución político-administrativa, la provincia es la unidad subnacional de mayor tamaño, en ella coexisten dos regímenes simultáneos, el dependiente liderado por un Gobernador, designado por el Presidente de la República y los delegados de los ministerios; y el seccional autónomo, con su máxima autoridad el Prefecto, elegido mediante voto popular y directo y el Consejo Provincial. A lo largo de la vida democrática del país, la coexistencia de gobernadores, prefectos y consejos provinciales, ha demostrado ser ineficiente, sus competencias se encuentran poco definidas, existe superposición de funciones y disputa por los recursos y territorios de acción. Sin embargo, la Constitución vigente limita el accionar de los consejos provinciales a zonas rurales; con lo que pretende acabar con los problemas frecuentes entre las municipalidades y estos entes provinciales, unos y otros se inculpaban el incumplimiento de responsabilidades y obras en zonas rurales y/o urbanas.

Un conflicto actual de consecuencias profundas en el sentir ciudadano, es que el Gobernador en su caso, rinde cuentas al Presidente de la República, sus informes no son conocidos por el común de la gente. Igualmente, los consejos provinciales, que desarrollan sus gestiones en zonas rurales, con un electorado más disperso, poco o nada hacen para establecer lazos de participación comunitaria. Otra gran limitante de los consejos provinciales es la falta de recursos propios, el impuesto predial rural de reciente creación, se aplica en pocos cantones y son las municipalidades, los órganos que los recaudan y los administran; tampoco cuentan con recursos de organismos externos, a diferencia de los municipios que cuentan con los fondos del Programa de Desarrollo Municipal del Banco del Estado, por ejemplo.

B) El cantón. El cantón está representado por el Municipio que forma parte del régimen seccional autónomo. El gobierno municipal lo ejerce su Alcalde y el Concejo, con funciones específicas y de gran importancia. El Alcalde cumple el papel de ejecutivo y representante legal del Municipio y el Concejo cumple el papel de legislador.

En nuestro país, existe una fuerte tradición municipalista, con mayor soporte en la actualidad, donde se ha generado un «empoderamiento munici-

pal» de gran envergadura, ello empieza en 1996, cuando se concreta la figura del Alcalde para todos los municipios, desapareciendo la figura de los presidentes de Concejo que regía para los cantones que no fuesen cabecera provincial, lo que engendra una mayor capacidad de negociación con el gobierno central y entre éstos y las comunidades locales, basada en la representatividad popular que ostentan.

C) Las parroquias y las juntas parroquiales.¹⁷ La distribución político-administrativa del Ecuador es desigual e irregular en cuanto a estructura territorial y poblacional de las unidades subnacionales. El corolario de esta afirmación es que contamos con parroquias que van de 2 a 8 900 kilómetros cuadrados de superficie y población de 10 000 a 56 500 habitantes.

El número de parroquias en el ámbito cantonal es heterogéneo, en la Costa hay alrededor de tres parroquias por cantón, en la Sierra y región Amazónica, en torno a cinco.

El Congreso Nacional aprobó una Ley de Juntas Parroquiales Rurales, que tiene algunas falencias, entre ellas la inexactitud de las competencias asignadas, falta de financiamiento y su dependencia jerárquica con respecto a los municipios. En la práctica, no se han constituido en un nivel de gobierno corresponsable de la gestión local y se han tornado en un paso clientelar de las municipalidades y prefecturas.

Lo que sí nos parece importante destacar en la Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales, es la ampliación de la participación ciudadana en las labores de administración y organización de la comunidad.

La Ley establece la Asamblea Parroquial. Definida en su artículo 18 como el «espacio de consulta, control y participación ciudadana de los habitantes de la parroquia con la junta parroquial, sin discriminación por razón de sexo, edad, raza, opción sexual, creencia religiosa o tendencia política». Aquí observamos, una ampliación de la ciudadanía política, que incluye a los menores de 18 años, para intervenir en el máximo órgano de consulta y control de la junta parroquial. Y a ella corresponden, entre otras, las siguientes atribuciones estipuladas en el artículo 30 del mismo cuerpo legal:

1. Velar por el cumplimiento de los objetivos y finalidades de las juntas parroquiales rurales. El informe de labores y la rendición de cuentas debe presentar la junta a la Asamblea Parroquial para su aprobación, sin perjuicio de la intervención de los órganos de control (artículo 6).
2. Plantear a la junta proyectos, planes y programas que vayan en beneficio de la población. Ello significa dejar en manos de la población la

17. Literal que se basa en el libro de Luis Verdesoto Custode, *Descentralizar, grados de autonomía para enriquecer a la democracia*, Ediciones Abya-Yala, 2001, pp. 89 y ss.

iniciativa directa; sin intermediarios, para la solución de los problemas que les afecta. Un ejemplo típico de ejercicio de la democracia directa claro que tiene sus riesgos, cuando se dan enfrentamientos de posiciones entre personas o grupos sociales con intereses diversos; pero lo fundamental es que las decisiones las toma el pueblo, en acto auténticamente democrático.

3. Impulsar la participación comunitaria a través de actividades de autogestión: mingas, contribuciones, actividades sociales.
4. Vigilar y denunciar los actos de corrupción que cometan los funcionarios o empleados públicos que ejerzan funciones en la parroquia. En otras palabras, las actividades de control las realiza la Asamblea no solo respecto a la gestión de la junta parroquial sino, además, a la de los funcionarios del Estado. Esta atribución, muy importante en el combate a la corrupción, guarda relación con la disposición contenida en el artículo cinco que da a las juntas la competencia de supervisar las obras que ejecutan los organismos públicos y entidades no gubernamentales dentro de su circunscripción territorial.
5. En definitiva, consideramos de importancia estos novedosos aspectos contenidos en la Ley de Parroquias Rurales, que da a los nuevos gobiernos autónomos atribuciones que, bien ejercidas, podrían ayudar al desarrollo parroquial y a la ampliación de la democracia participativa en la vida pública del país.

D) Circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas.

Este tema ya fue analizado en párrafos anteriores, sin embargo, cabe expresar que mientras el Congreso Nacional no expida la Ley relativa a su organización y funcionamiento, no pueden aplicarse aún los preceptos constitucionales que se refieren a ellas, sin embargo, es de suponer que se trata de establecer espacios geográficos dedicados al desarrollo cultural y tradicional de estos pueblos, con autoridades propias que obviamente defiendan sus intereses y valores ancestrales, pero siempre respetando el ordenamiento jurídico nacional.

Lamentablemente, hasta el momento no se han concretado las estrategias para llevarlas a la práctica. En el propio seno del sector indígena no existe consenso; en la actualidad se debate un proyecto de Ley Orgánica de las Nacionalidades Indígenas que todavía no logra el apoyo unánime y existe más de una discrepancia en su interior. Entre las organizaciones indígenas que analizan esta polémica, encontramos las siguientes orientaciones:¹⁸

18. Luis Verdesoto Custode, *ibídem*, pp. 98 y 99.

- Organización de las Circunscripciones Territoriales al interior de las comunidades; lo cual no implica ningún cambio estructural con relación al estado presente de la división administrativa del país.
- Instaurar dentro de las Parroquias las Circunscripciones Territoriales, con igual jerarquía a las Juntas Parroquiales. Lo cual no llena las expectativas del sector indígena porque establece un sistema compartido de funciones y atribuciones entre la Junta Parroquial y la Circunscripción.
- Proyectar una Circunscripción Territorial dentro de los territorios en que se hayan restablecido los pueblos y nacionalidades indígenas. Por tanto, se trataría de un ente que en ocasiones rebase los linderos cantonales y/o provinciales, lo que plantearía una nueva división territorial.

En cambio, en la población negra, no encontramos un organismo que la represente y lidere a nivel nacional; el Consejo de Desarrollo Afro-Ecuatoriano, CODAE, es un organismo estatal autónomo para el tratamiento exclusivo de su problemática; este organismo plantea algunas reformas en sectores educativos, ambientales, salubridad y acoge la idea de Gran Comarca. La Comarca, se la describe como una unidad inferior de territorio comprendida en una estructura mayor llamada Gran Comarca, con población afro-colombo-ecuatoriana. La Comarca tiene unidades menores designados «Palenques».¹⁹ Su autoridad es el Consejo Comunitario.

E) Asociaciones regionales y regímenes especiales. El artículo 229 de la Constitución, visto anteriormente, plantea una posible regionalización del país, como parte de un proyecto autonómico y descentralizador. Y está en la base de los proyectos en marcha de algunas regiones que pretenden aglutinar a varias provincias vecinas vinculándolas a planes de desarrollo económico y social de envergadura, por una parte y de asumir funciones y competencias del gobierno central, por otra. Podría pensarse, de tener éxito sus planteamientos y afanes, que se está abriendo camino un nuevo modelo de división territorial y de administración del Estado, que conduciría a un esquema nuevo de autonomías.

19. Nombre ancestral que responde a los primeros asentamientos negros libres.

CAPÍTULO III

Las principales propuestas autonómicas en el actual debate

1. PROBLEMA ANTIGUO QUE ADQUIERE ACTUALIDAD

Desde los remotos tiempos de la conquista y la colonización españolas, los temas del centralismo y la descentralización como formas de ejercicio del poder, se hicieron presentes en la región. La destrucción de las estructuras político-administrativas de los pueblos y nacionalidades aborígenes, condujo a la imposición de las traídas por la corona española creando formas de organización estatal verticales y piramidales, en cuyo vértice aparece la corona, seguidas por virreynatos, capitanías generales y reales audiencias. El poder se ejerce de manera centralizada, para garantizar el control y la explotación de los pueblos colonizados, que sufren la dispersión y el aislamiento de sus comunidades y la ruptura de sus raíces ancestrales, culturales, sociales y lingüísticas en las que habían vivido antes.

Desde aquellos tiempos se observa en los conquistadores afanes de obtener mayores prerrogativas y atribuciones para gobernar en sus respectivas jurisdicciones territoriales, en lo que bien se puede ver intentos de descentralizar el poder de la corona real a favor de los gobiernos coloniales establecidos en el subcontinente. Y es a partir de la segunda mitad del siglo XVIII, cuando los criollos adquieren el derecho de acceder a cargos públicos, comprándolos, cuando se fortalece esa tendencia y surgen movimientos autonómicos y/o independentistas encabezados por los criollos, cuyos intereses chocan con los de la corona, en lo económico y en lo político.

Los nuevos estados que surgen de las guerras de la independencia, unas veces adoptan la fórmula federal; otras, la unitaria; pero todos constituyen gobiernos centralizados en la pretensión de garantizar la unidad nacional, y en el afán de consolidar la independencia y autodesarrollo de las nuevas repúblicas. Son, además, gobiernos autoritarios, asentados en el poder militar que se impone en todo el territorio de las nuevas repúblicas. Es que no pocas regiones de esos territorios pretenden también autonomías políticas, conformación de nuevos estados o adhesión a otros. En el caso ecuatoriano, los

ejemplos de Guayaquil y Cuenca, en los inicios de nuestra vida republicana, confirman lo aseverado.

Pero es a partir de la década de los años sesenta del siglo pasado, cuando comienzan a plantearse con mayor fuerza los intentos de configurar una nueva estructura del Estado que permita una mejor distribución del poder y de los recursos entre las diferentes provincias y regiones del país. Varios sectores sociales reclaman atención a sus requerimientos; se sienten postergados, discriminados. Se considera que el país no es homogéneo, que existen diversidades geográficas, étnicas, culturales, de género. Y que no se gobierna para todos los sectores, sino para las élites y caudillos que manejan la economía y la política. Se percibe que el centralismo no ha podido crear las condiciones apropiadas para el desarrollo integral del país, como un todo, y para la distribución equitativa de los recursos fiscales en beneficio de las mayorías.

Surge entonces la convicción de que este sistema político centralizado, autoritario y excluyente debe ser cambiado. Que se requiere una mayor participación ciudadana en las instancias de poder, permitiendo que organismos subalternos sean los que tomen las decisiones que atañen a la vida de sus comunidades para que se resuelvan con mayor celeridad y eficacia los problemas a las que se ven abocadas. Es, en definitiva, el reclamo de una nueva forma de ejercer el poder político y administrativo, dotando a los organismos seccionales, provinciales y municipios, de atribuciones, competencias, recursos y responsabilidades que deben ser transferidos por el gobierno central. Es el reclamo de mayor autonomía política y de mayor descentralización administrativa, y de ampliación de la democracia, entendida ésta como una democracia de mayor participación ciudadana en las esferas de los organismos de decisión y de control efectivo de los diferentes niveles de gestión pública.

Cabe señalar, desde luego, que algunas propuestas autonómicas han tenido y tienen claros intentos de círculos dominantes en provincias y regiones, de buscar beneficios para sus intereses particulares y de grupos, descartando la aspiración de los pueblos de mayor democracia participativa. Eso es lo que hay que tomar en cuenta cuando se analicen propuestas autonómicas, sobre todo al momento de tomar decisiones.

En consecuencia, la discusión en torno a la desconcentración, descentralización y regionalización no es nueva; sin embargo hoy surge con gran ímpetu, en búsqueda de salidas a la grave crisis que nos agobia; muchos de los planteamientos actuales, han sido propuestos y debatidos desde hace cuatro décadas y han servido de base para algunas políticas regionales en el país.

Los antecedentes inmediatos a la propuesta de descentralización actual, se deben encontrar en el proceso de redemocratización que se inicia a finales de la década de los setenta, con la puesta en vigencia de una nueva Constitución en 1979. En esta Carta Magna, encontramos dos formas de des-

centralización: la territorial, con los organismos seccionales propios del régimen autónomo, y la funcional, con los órganos seccionales dependientes y entes de desarrollo regional.

A fines de los ochenta, resurge el tema de la descentralización, sostenido por la idea de darle lugar primordial al Municipio como ente conocedor de la realidad y necesidades locales y se forjan líneas de «fortalecimiento municipal» tendientes a satisfacer las necesidades locales de servicios y mejorar la capacidad de gestión municipal, como cimiento y pilar de la descentralización, avaladas por organismos internacionales como el Banco Mundial y organismos estatales con recursos foráneos como el Banco Ecuatoriano de Desarrollo.

Sin embargo, es en los finales de la década de los noventa e inicios del nuevo milenio, donde los problemas de la descentralización y/o autonomía son abordados por diversos sectores sociales y se visibiliza en el entorno público.

Sin lugar a dudas, existen dos momentos fundamentales, en torno a los cuales gira la problemática descentralizadora / autonómica y son: el primero que se inicia el mes de marzo de 1999 con el colapso del sistema financiero y el cierre del Banco del Progreso que es visto, por su propietario, como un acto de «preferencia regional» a favor de la banca serrana, y que desemboca en una multitudinaria manifestación en Guayaquil en la que se demanda la autonomía provincial, con el eslogan «Guayaquil independiente», obviamente liderado por sus élites políticas y económicas. El segundo momento, es en el mes de julio, el Gobierno Nacional, adopta drásticas medidas de ajuste y alza de precios que provocan la toma de la ciudad de Quito por el movimiento indígena solicitando la revocatoria del paquete económico y el Partido Social Cristiano convoca a una marcha cívica de los guayaquileños exigiendo cambios en la gestión gubernamental.

En estos momentos, se evidencian los reclamos regionalistas como causantes de la crisis y demandan como vías de salida la descentralización o las autonomías provinciales o regionales.

En nuestro país existen dos tipos de discursos al tratar este tema; en primer lugar un discurso anti-centralista que ve en la burocracia quiteña la culpable de los males que les aqueja y a la periferia en particular y un segundo tendiente a la reducción del tamaño y campo de acción del Estado a favor de una esfera comercial desregulada, pretendiendo una desconcentración administrativa y financiera a favor de los gobiernos locales.

En esta parte, es pertinente hacer un breve análisis de las distintas leyes que se han preocupado del tema en estudio:

En 1988 el Municipio de Quito desarrolla una nueva política a través del manejo de una serie de competencias antes en poder del gobierno central:

vialidad, vivienda, política financiera con niveles de autonomía que concluye con una Ley del Distrito Metropolitano vigente a finales de 1993, esta ley otorga nuevas competencias al municipio, desconcentra su actividad en varias zonas y promueve la participación, ello demuestra la viabilidad del proceso. Ya en la década de los noventa, nuevos municipios coinciden en el anhelo de democratizar la sociedad y lograr mayor participación ciudadana y se plantean nuevos retos, en nuestros días con relativo éxito.

En diciembre de 1993 entra en vigencia la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios por parte de la Iniciativa Privada que, en su capítulo quinto, determina las normas para la descentralización y la desconcentración, facultando al Presidente de la República a transferir a los organismos del régimen seccional autónomo, las atribuciones en los términos señalados en los artículos 30 al 32; y, en materia de desconcentración, obliga a cada entidad y organismo del sector público, establecer programas obligatorios de desconcentración administrativa.

En 1995 y como consecuencia del proceso de Reforma Constitucional iniciado con la Consulta Popular de 1994, se redefinen el escenario, los actores y las propuestas de descentralización. Como nuevo escenario surge el Congreso Nacional, los actores son los partidos políticos y el ejecutivo nacional y la propuesta se torna ley. En este marco teórico-práctico encontramos algunas circunstancias dignas de mentar:¹

- a) El Congreso Nacional crea la Comisión Permanente de Descentralización que se torna en el instrumento conciliador del debate y en el lugar donde las instituciones presentan sus propuestas y lógicamente, los partidos políticos, con lo que la descentralización toma un significado netamente político.
- b) El Congreso Nacional en 1995, aprueba la posibilidad de participar en los procesos electorales aquellos no afiliados a partidos políticos, se permite la reelección a las dignidades populares y la participación del régimen seccional en un 15% de sus ingresos del presupuesto nacional.
- c) El Congreso Nacional y el ejecutivo conforman la «Comisión Nacional de Descentralización», encargada de crear la Ley Especial de Descentralización y Desconcentración, en esta idea participaron más de mil representantes de diversos sectores poblacionales e institucionales, se recogieron observaciones y recomendaciones que lamentablemente fueron retiradas por el gobierno nacional por presión de la Junta Cívica de Guayaquil. De acuerdo al Banco Mundial, este proyecto fue téc-

1. Estos lineamientos se basan en el artículo de Fernando Carrión, «Descentralización, entre lo global y lo local», en *Ecuador Debate*, No. 44, Quito, CAAP, agosto de 1998, pp. 78-81.

nicamente el mejor elaborado, aunque no encontró la coyuntura adecuada para su consentimiento.

Sobre la base de estos precedentes, y buscando dar continuidad al proceso a través de leyes que viabilicen la propuesta, se aprueba en octubre de 1997 la Ley de Descentralización y Participación Social, bajo el auspicio del Partido Social Cristiano, lamentablemente tiene un carácter fiscalista y municipalista, la concesión de competencias, tema de profunda reflexión, es mirado como botín para reparto local de élites enraizadas en sus territorios, se plantea de soslayo el principio de gradualidad y solidaridad fundamental para la mantención del sistema. Pensar que las competencias serán frutos de convenios, es encontrar nuevas formas de corrupción y clientelismo. Dentro del esquema de organismos seccionales autónomos adquiere gran preeminencia el municipio, como la célula fundamental del proceso de descentralización. Concomitantemente se aprueba la ley del 15% del presupuesto a favor de la gestión municipal y provincial. Lamentablemente, todas ellas surgen de una idea anticentralista completamente sesgada, que se aleja de la visión descentralizadora que fomente la democracia y solidaridad social; ninguna de estas leyes ataca la estructura misma del Estado, obsoleta y discriminadora, los organismos intermedios carecen de importancia y los consejos provinciales pierden su poco protagonismo actual. Estos cuerpos legales, en lugar de conducir a la integración regional, conducen a la atomización, sin lugar a dudas, apoyada por la proliferación de municipios sin otra razón que favorecer los cacicazgos locales.

2. EL PROCESO DESCENTRALIZADOR Y EL FENÓMENO DE LA GLOBALIZACIÓN

«Pero la globalización hoy, como la conquista en el pasado, intenta negar las particularidades y diversidades que nos constituyen como pueblos y naciones. Para que nosotros, los latinoamericanos, podamos ser beneficiados de las virtudes de la globalización debemos desarrollarnos económicamente conservando identidad».²

Ramón Torres Galarza.

Es importante señalar también que el debate actual se da en el marco de un modelo hegemónico basado en varios procesos concomitantes: total aperturismo (globalización), *el mundo es una aldea*; reestructuración económica (ajuste) y reforma del Estado (privatizaciones y achicamiento del Estado), *de Estado paternalista a Estado regulador*. Y una visión descentralizadora totalmente reduccionista, donde su principal propulsor es el Estado central, el poder ejecutivo, deseoso de entregar los servicios públicos a entes privados (mucho mejor) y/o a gobiernos seccionales principalmente municipales, buscando ocultar el real sentido que debería tener la descentralización: redistribución más equitativa de la riqueza y del poder, ampliación y fortalecimiento de la democracia, de la representación, de la legitimidad y de la participación ciudadana.

El proceso de globalización que vivimos hoy comprende no solo la esfera de las relaciones económicas entre estados y regiones, sino también las correspondientes a política, cultura, ideología, derecho; proceso que está provocando profundas transformaciones en la vida internacional y en el desarrollo de cada uno de los estados y naciones.³ Aunque lo fundamental lo encontramos en la economía: apertura de fronteras al mercado de capitales y personas, internacionalización del capital financiero, industrial y comercial, nuevos procesos productivos, distributivos y de consumo –reacomodo del sistema capitalista mundial–, expansión y uso de la tecnología sin precedentes en la historia.

Como actores e impulsores de la globalización aparecen las empresas o corporaciones transnacionales, las más favorecidas en el proceso, las que

2. Ramón Torres Galarza, «La autonomía entre la condena a lo local y el encanto de lo global», en *Ecuador Debate*, No. 44, Quito, CAAP, agosto de 1998, p. 90.
3. Boaventura de Sousa Santos, *La globalización del derecho*, pp. 85-87.

establecen alianzas estratégicas con determinados grupos sustentadores del poder económico nacional o local para obtener beneficios mutuos.

La globalización requiere procesos de reestructura de los estados y los gobiernos hacia nuevas formas que permitan dar paso a la mundialización o internacionalización de las relaciones económicas y políticas de la sociedad global. Lo que pone en riesgo la existencia misma de los estados y los principios de gobernabilidad de las naciones. La revista norteamericana *National Geographic*⁴ publicó un reportaje, en su edición de agosto de 1999 sobre lo que se denomina *cultura global* en donde diagnostica que la cultura, a escala planetaria, se está homogeneizando detrás de la producción cultural estadounidense; y se pronostica que en los próximos años desaparecerá un gran número de culturas y lenguas.

Siendo la globalización un proceso económico de captación de mercados, a las empresas transnacionales y a sus aliadas locales les interesa el sector de consumidores reales, dejando de lado a los desempleados, indigentes y pobres, circunstancia que agranda las desigualdades entre grupos sociales y zonas territoriales de una misma unidad estatal, lo que alienta afanes autonómicos o descentralizadores. En un mismo país se forman capas privilegiadas que viven al son de las burguesías transnacionalizadas, mientras grandes masas de la población se debaten en la miseria, la ignorancia y la desnutrición.⁵

En el campo del derecho, el proceso de globalización ha llevado a determinar un campo jurídico en el que hay que tomar en cuenta tres diferentes dimensiones espacio-temporales: la transnacional, la estatal o nacional y la subnacional, de tal manera que el Estado ha dejado de ser el órgano único encargado de elaborar las leyes, como ha sido la tradición del Estado nación de derecho, sino que subsisten otras instituciones productoras de normas jurídicas vigentes en un mismo país, las dictadas por organismos internacionales y las de entidades autónomas subnacionales o locales: provincias, municipios, distritos.⁶

Dentro de este marco globalizador, en cada país hay que desentrañar las verdaderas intenciones de los auspiciadores de los procesos autonómicos. Están claras las pretensiones del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, así como las de las empresas multinacionales: ampliar los mercados de consumo y de inversiones; y con ellos coinciden sus aliados nacionales, grupos de la burguesía financiera y comercial que persiguen lo mismo para

4. Federico García Morales, *Globalización, definiciones, ideología y realidades*.

5. Diario *El Comercio* de 2 de julio del 2000, trae la información de un puñado de magnates ecuatorianos que invierten en gigantes complejos habitacionales de Miami, que tienen departamentos cuyo costo oscila entre ¡300 000 y 2 500 000 dólares!

6. Boaventura de Souza Santos, *op. cit.*, p. 1.

beneficio propio. Y de otro lado, comunidades y pueblos, fuerzas sociales y políticas que, ante los proyectos de globalización que pretenden globalizar la pobreza y el subdesarrollo, manifiestan sus reivindicaciones de mantenimiento de sus raíces étnicas y culturales, su derecho a pensar de manera propia y a construir su futuro en concordancia con su historia y su idiosincrasia, defendiendo el entorno físico-natural en donde habitan. Y buscan caminos de oponerse a la homogeneización cultural y la dominación extranjera y defender lo suyo.

Y en medio de estas confrontaciones, la humanidad se ve abocada a problemas de carácter universal, que afectan a todos los países y sociedades, independientemente del régimen de organización social que adopten, y que deben ser resueltos con la colaboración y participación de todos. Nos referimos a la catástrofe ecológica que amenaza al planeta; al hambre y las enfermedades que soportan cientos de millones de seres humanos en diferentes regiones, en medio de la explosión demográfica; a la proliferación de armas de destrucción masiva, y unos cuantos más de envergadura universal.

Este trabajo investigativo, cree en los procesos desconcentradores, descentralizadores y autonómicos que democratizan la sociedad, los vemos «desde abajo», desde las particularidades y diferencias locales y de participación social hacia el conjunto integrador y justo, redistribuidor del poder y de la riqueza hoy en manos de las élites político-económicas que hegemónicamente han detentado el poder.

3. LA VARIEDAD DE CONTENIDOS DE LAS PROPUESTAS

«Descentralización: ¡¡Todo el mundo habla tan bien de ti, que parece que estás muerta...!!»

Graffiti popular

Las propuestas sobre autonomías y descentralización podrían ser clasificadas bajo la mira de dos concepciones: la de la ideología neoliberal imperante en las esferas del gobierno y las élites del poder económico y político, y la que nace de los requerimientos apremiantes de regiones y sectores marginados que pretenden encontrar modelos más equitativos de distribución del poder y la riqueza en beneficio de las grandes mayorías de la población.

El discurso neoliberal toma como referente la modernización del Estado⁷ que, entre varios principios, sugiere la simple transferencia de competencias hacia los organismos seccionales y poderes locales, trasladando la conflictividad social producida por la antipopular aplicación de programas de «ajuste» impuestos por los organismos internacionales; también esta propuesta les interesa a las corporaciones transnacionales que prefieren por una parte, una menor injerencia del Estado nacional en sus negocios globalizados, a fin de «concertar» con sectores empresariales locales y/o autoridades seccionales fácil de caer en las redes de la «pronta rentabilidad» de sus ingresos gracias al apoyo de estos organismos y, por otra parte, trasladar el pago de las deudas seccionales al gobierno central.⁸

Una descentralización orientada a garantizar una articulación de las regiones o localidades con el capital privado o transnacional que es la esencia del proyecto neoliberal, es diferente a aquella encaminada a paliar las desigualdades sociales y regionales. Igual que aquella descentralización enemiga del aparato estatal «causante de todos los males» y por tanto, deseosa de su achicamiento vía privatización, que una descentralización que considere un nuevo tipo de Estado redistribuidor de la riqueza y poder, democrático y participativo.

A continuación procedemos hacer un breve análisis de las propuestas descentralizadoras y/o autonómicas que se han presentado en el país:

Fuerza Ecuador. El movimiento Fuerza Ecuador, desde sus inicios en 1995, se ha definido como «un grupo de ciudadanos ecuatorianos comprometidos en promover el desarrollo de nuestro país a través de políticas basadas en la libertad individual, gobierno eficaz, mercados libres, seguridad y paz. 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 civil abierta y libre». Lo dice su Director, Humberto Mata Espinel.⁹

Resumiremos sus principales propuestas:¹⁰

- *La distribución territorial se mantiene intacta*, veintidós provincias, con sus respectivos cantones y parroquias, sin embargo, frente a la pro-

7. Existe la tendencia de concebir la modernización del Estado como sinónimo de privatización.

8. Estas propuestas tienen como gestores a organismos internacionales como el Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y a entes nacionales y movimientos locales como: CONAM, Fuerza Ecuador, Declaración de Manabí, entre otros.

9. Humberto Mata Espinel, «Proyecto de autonomías provinciales ecuatorianas», en Francisco Muñoz J. (compilador), *Descentralización*, Editorial Tramasocial, 1999, p. 186.

10. Estos lineamientos se tomaron de *ibidem*, pp. 186 y ss., y de la *Revista Cash Continental* de marzo del 2000, artículo «Autonomías provinciales» del mismo autor, pp. 20 y ss.

liferación de cantones consideran acertado establecer como mínimo para su creación veinte mil habitantes. Propone una subdivisión política en distritos electorales para elecciones de representación nacional con sistema proporcional y cada provincia debe tener un representante por cada doscientos cincuenta mil habitantes.

- *Plantean que los gobiernos provinciales sean compuestos por gobernadores electos y con la participación de los alcaldes de cada cantón.*
- *Las competencias transferidas a los organismos subnacionales, serían la educación superior y universitaria, la vialidad rural y carreteras interprovinciales y el procurar la inversión de fondos públicos en la provincia y en cada cantón.*
- *Con respecto al gobierno central, manifiestan la necesidad de transición del Estado administrador al Estado controlador y regulador eficiente, traspasando las responsabilidades en producción de bienes y prestación de servicios a través de privatizaciones y/o concesiones. Su rol fundamental es manejar la seguridad y defensa nacional y la política exterior.*
- *Achicamiento inmediato y radical del tamaño del Estado, recorte drástico de los presupuestos de ministerios y empresas autónomas, privatizaciones, ventas de activos improductivos.*
- *Establecimiento de un Fondo de Compensación Provincial, con un porcentaje de la recaudación de tasas e impuestos, manejado por entidades autónomas de desarrollo, para los cantones y las provincias más pobres y una focalización de los subsidios en las áreas de salud, educación, vivienda para sectores pobres.*
- *Las propuestas de este Movimiento pretenden restringir la participación ciudadana, avalan la flexibilización laboral que permite el empleo a tiempo parcial, por hora, etc., así como propugnan la prohibición del sindicalismo en el sector público.*
- *Reforma Tributaria integral que cuente con pocos impuestos de fácil recaudación: 1% de Impuesto a la Circulación de Capitales (ICC), 10% Impuesto a la Renta (IR), 10% Impuesto al Valor Agregado (IVA) y 10% como arancel único para importaciones. Todo impuesto está sujeto al reparto de la canasta tributaria entre cantón, provincia y país, según el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Cada cantón debe recaudar sus impuestos y tasas nacionales reteniendo parte de ellos y distribuyendo el resto entre el Fondo de Compensación Provincial y el Gobierno Nacional.*
- *Con respecto a los aranceles aduaneros en puertos constituirán una excepción a la recaudación y a la retención tributaria a escala cantonal.*

- *Renegociación inmediata de la deuda externa*, con desembolsos en partes proporcionales por cada provincia según su contribución al PIB nacional, exceptuando las provincias más pobres.
- *La dolarización de la economía* para evitar una escalada hiperinflacionaria. (Esta propuesta la hace en 1999).
- *Desmonopolización de los fondos de la Seguridad Social*, abriendo espacios a las aseguradoras privadas bajo estricto control de sus actividades e inversiones.
- Rehabilitación del aparato productivo *liberando recursos que hoy se destinan a mantener el aparato estatal*.
- *Descentralización administrativa, económica y política a través de un sistema de Autonomías Provinciales*. Este proceso debe ser lento y cubrir dos pasos fundamentales: al inicio consolidar las autonomías provinciales con un orden jurídico independiente (proponen despolitizar el sistema judicial) y luego caminar hacia la creación de regiones por medio de la asociación de provincias lograda sobre la base de consultas populares. Mata manifiesta que, con este sistema «Ecuador seguirá siendo un solo país con un solo territorio nacional. Las provincias seguirán siendo iguales, con los mismos límites territoriales y sujetas a las leyes correspondientes». ¹¹ Lo cual, no impide que, posteriormente, dos o más provincias previa Consulta Popular decidan fusionarse o regionalizarse.

El Director de Fuerza Ecuador, señala que, este sistema nos ayudará a que el Ecuador y los ecuatorianos salgamos de la grave crisis económica, política y social que nos agobia y a la que nos ha llevado el sistema centralista que ha generado una injusta distribución de la riqueza nacional y desigualdades de toda índole entre el centro que disfruta de prebendas y el resto del país que se vuelve cada día más pobre. **«Solamente un Ecuador profundamente descentralizado puede ser un Ecuador unido y fuerte».**¹²

Comité cívico interinstitucional de Manabí. En agosto de 1999, instituciones públicas, sociales y privadas de la provincia de Manabí, deciden formar el Comité Cívico «Pro-autonomía de Manabí», que presenta la Declaración de Manabí, basada en los siguientes puntos:

- Reforma a la Constitución que sustituya los consejos provinciales, con el propósito de crear los consejos de Desarrollo Provincial, presididos por un Gobernador elegido por voto popular, que sería el responsable

11. Humberto Mata Espinel, *op. cit.*, p. 193.

12. *Ibidem*, p. 194.

de la planificación. Aspiran que los concejos municipales sean reemplazados por las asambleas cantonales que serían las encargadas de legislar en materia de ordenanzas locales y de controlar los niveles de desarrollo local, su presidente sería el Alcalde elegido por sufragio popular. Es así como los municipios se conformarían menos politizados y se tornarían en verdaderos polos de desarrollo de sus respectivas comunidades, argumentan.

- Consideran prioritario cambiar el sistema electoral con la formación de distritos electorales para la elección de legisladores nacionales y provinciales y representantes al Consejo de Desarrollo Provincial.
- Desconcentrar totalmente las decisiones administrativas de las instituciones de control y crédito del Estado permitiendo más amplias facultades a las oficinas de índole provincial.
- Los tributos en la actualidad recaudados por el Servicio de Rentas Internas (SRI), a excepción del Impuesto a la Renta, y que forman parte del erario nacional, serían recaudados directamente y distribuidos por el Consejo Provincial de Desarrollo, distribuyéndolos entre los diversos cantones y provincias, tomando como base el principio de igualdad y solidaridad. Estos impuestos servirían para financiar la construcción de vías, la atención en salud, educación, servicios básicos; mientras que el impuesto a la renta, a las importaciones, venta de combustibles, aranceles aduaneros a las importaciones, incluyendo la generación de ingresos por la exportación de petróleo y otros, serían de beneficio estatal para sostener a las fuerzas armadas, a la policía, al Congreso, a los compromisos internacionales, incluyendo el pago de la deuda externa.
- Reactivación del aparato productivo mediante la concesión de créditos a medianos y pequeños productores, canalizados a través del Banco Central del Ecuador.
- *Proponen que el pago de la deuda se haga en forma proporcional de acuerdo a la inversión que se ha realizado en cada provincia del país.* Señalan que «no es justo que el pago de ella que tanto influye en la vida y bienestar de los ecuatorianos, sea pagada por igual por quienes nada o muy poco han recibido de los créditos externos que no siempre fueron bien priorizados y utilizados por los funcionarios del Estado ecuatoriano al obtenerlos».
- La descentralización debe ir acompañada de un control cívico de la corrupción provincial e inclusive cantonal y parroquial. Aquí, la participación ciudadana es fundamental.

Su estrategia de descentralización, constituye la presión política local que terminó con la convocatoria a Consulta Popular realizada en la provincia de Manabí, en febrero del 2000, donde ganó ampliamente el SÍ.¹³

Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME). He aquí las propuestas planteadas por AME:

- Da importancia al fortalecimiento de las juntas vecinales o parroquiales.
- Los consejos provinciales deben responsabilizarse de la ejecución de proyectos mancomunados de beneficio común entre municipios, en áreas de ecoturismo, vialidad, proyectos productivos, centrales hidroeléctricas.
- Señala que las competencias estatales se refieren a defensa nacional, seguridad, manejo de relaciones exteriores, política económica, fiscal, monetaria y crediticia.
- Con respecto a los gobernadores, serían elegidos por sufragios populares para entablar lazos de coordinación y acciones de gobierno con el ejecutivo. El Gobernador electo y/o los gabinetes provinciales deberían encargarse de las tareas de planificación.
- En relación con la participación, consideran fundamental involucrar a los actores sociales en los procesos de decisión y ejecución de obras públicas y la reglamentación de instancias de rendición de cuentas de las autoridades. Todo proceso de descentralización debe ser el resultado del consenso entre todos los actores involucrados en el proceso.
- Como mecanismo renovador de la institucionalidad estatal, buscan la necesidad de cambiar la lógica burocrática por la lógica empresarial.
- Plantean la creación de un Fondo de Inversión Social Seccional (FISS), destinado a proyectos sociales a favor de los más pobres, supeditado a una distribución provincial. Las transferencias del Estado, deberían asignarse a inversiones que contribuyan a disminuir las diferencias de renta y riqueza entre los ecuatorianos.
- Sostienen que las municipalidades son los órganos apropiados para recaudar impuestos nacionales (IR e IVA), debería constituirse un Fondo de Coparticipación Seccional que asigne recursos con dos fines, nivelar el ingreso tributario y compensar a las provincias y cantones más pauperizados para combatir la pobreza.

13. Este análisis resume la Declaración de Manabí, suscrita por el Comité Cívico «Pro Autonomía de Manabí». Propuesta hacia una autonomía provincial, de 23 de agosto de 1999, reali-

- El Presupuesto General del Estado debería tener una estructura flexible en la asignación de recursos, respondiendo a principios de demanda y gradualidad en sus transferencias.
- La descentralización debería tener una expresión gradual y poner énfasis en una transformación cualitativa, se debe impulsar formas complementarias de descentralización como autonomías provinciales, federalismos y regionalismos. Es menester capacitar a los funcionarios públicos municipales para que las transferencias de competencias se hagan en forma ordenada.¹⁴

Consortio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE). Este organismo, esboza algunas sugerencias:

- Las competencias ejercidas por los organismos subnacionales, estarían a cargo de los gobiernos provinciales,¹⁵ los que cuentan con un Ejecutivo Provincial y una Asamblea de Consejos Provinciales, conformada con representantes provinciales y cantonales, quienes se encargarían de la prestación de servicios de educación y salud, elaboración de planes estratégicos provinciales, promoción del desarrollo económico, construcción de vías intercantonales, preservación ambiental y manejo de proyectos de desarrollo rural integral.
- Con respecto al papel del gobierno central, éste se encargaría de la seguridad nacional, las políticas sectoriales, la política internacional y las políticas de transferencia.
- CONCOPE, diseña un proceso de coordinación nación-provincia vía delegación del Presidente a sus representantes en asambleas provinciales de consejeros provinciales. Además formula la creación de comisiones / foros entre diputados provinciales, alcaldes, consejeros y gobernadores.
- En su proyecto, postula la posibilidad de desaparecer los organismos de desarrollo regional y establecer como ejes de planificación y programación a los gobiernos provinciales y a los municipios.
- En el aspecto de participación, es necesario generar procesos de participación social, regulados por ordenanzas, en la gestión pública a partir de las juntas parroquiales y organizaciones barriales.
- Cada ente territorial, será encargado de la recaudación y administración de sus propios recursos. Y con relación al Presupuesto General del

zada en Portoviejo. Sus principales propulsores fueron el Prefecto de Manabí, Humberto Guillén, y el rector de la Universidad mantense «Eloy Alfaro», Medardo Mora.

Estado, es esencial que se defina el fondo único de redistribución de ingresos, constituido a partir del 15%, que sería distribuido entre cada organización territorial según sus competencias y funciones y en relación con la población, las NBI y la eficiencia administrativa.

- Todo proceso de descentralización debe basarse en principios de gradualidad y subsidiaridad, concurrencia y flexibilidad, estimulando la fusión de provincias y cantones a través del incremento de recursos económicos y de la administración de competencias compartidas.¹⁶

Fernando Carrión y su propuesta descentralizadora. En nuestra opinión la propuesta elaborada por Fernando Carrión es la mejor concebida y la de mayor sustento técnico, Carrión, es uno de los mejores expositores del tema, en su proyecto encontramos un nuevo diseño de la distribución territorial y propone la creación de siete niveles departamentales.¹⁷ Manifiesta que es necesario pensar en la unidad nacional desde la diversidad y no como se creía, desde la igualdad. Y la mejor forma de asumir la diversidad y construir un nuevo Estado es la descentralización, este nuevo Estado debe surgir de la suma de las partes, como fue el origen del país. «Hay que volver a la estructura departamental del Ecuador».¹⁸

La propuesta de Fernando Carrión, para la reestructuración político-administrativa del Ecuador se basa en sus propios estudios y en los proyectos diseñados por la ex Junta de Planificación y la desaparecida Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (Senda).

Sus principales planteamientos se delinean a continuación:

- Resalta la importancia de las juntas parroquiales y vecinales.
- El Consejo Provincial debería operar con un Ejecutivo, cuyo presidente sería el Prefecto y un gabinete seccional, y un Consejo con fines legislativos y de fiscalización. Tales dignidades, deberían ser elegidas por votación cruzada, electas y delegadas, para mantener una articulación adecuada, sobre todo con el nivel municipal.
- Se mantiene a nivel subnacional el Consejo Provincial, con funciones de intermediación entre los niveles locales y nacionales.

14. Estos lineamientos se basan en diferentes artículos de diarios nacionales, en especial el artículo de diario *Hoy*, «En enero se debatirá el proyecto de autonomías», de 24 de diciembre de 1999.

15. Cambia el nombre de consejos provinciales por gobiernos provinciales.

16. Estudio realizado en base al libro de Luis Verdesoto Custode, *Descentralizar, grados de autonomía para enriquecer la democracia*, y al artículo del diario *Hoy*, «En enero se debatirá el proyecto de las autonomías», de 24 de diciembre de 1999.

- Considera conveniente eliminar algunos órganos subnacionales como la gobernación, corporaciones de desarrollo, direcciones, secretarías de ministerios, etc. y situar a la provincia como centro planificador.
- El proceso descentralizador debería converger bajo principios de democracia local, participación social, representación y legitimidad; sobre las bases de transparencia y rendición de cuentas.
- Al igual que AME, Carrión considera que los municipios deben ser los agentes de recaudación de los tributos nacionales (IVA, IR, aranceles).
- Propone la creación de algunos Fondos, Fondo para la autonomía derivado de la recaudación local de tributos nacionales, Fondo de redistribución nacional manejado con los principios de equidad y solidaridad y un tercer Fondo enfocado a la administración de competencias centrales.¹⁹

Planteamiento de Ricardo Noboa. Noboa señala la posibilidad de crear dos Regiones Autónomas.²⁰

Propone la creación de gobiernos regionales (federales) y consejos de Administración Regional. Estos gobiernos regionales contarían con los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) con representantes electos según distritos electorales previamente definidos. El poder ejecutivo del gobierno federal estaría compuesto por un Gobernador elegido por votantes de cada región y se encargaría de formular el presupuesto regional y supervisar los sistemas educativos y de salud. El Consejo de Administración Regional estaría compuesto por gobernadores designados y alcaldes cantonales electos. Estos consejos de Administración Regional, tendrían autonomía para planificar su desarrollo, recaudar y administrar sus tributos y atender directamente la educación, la salud, el tránsito, la seguridad interna y el saneamiento ambiental.

Los tributos se distribuirían entre el Gobierno Nacional (a fin de solventar los gastos de sus competencias indelegables), y un fondo para las provincias con mayores índices de NBI.

El proceso descentralizador debe basarse en la consolidación de comunidades autónomas regionales.

Franklin López Buenaño y sus propuestas. López Buenaño, propone la existencia de Regiones Federales,²¹ las cuales tendrían a su cargo las

17. Occidental, Norte, Centro-oriental; Sur, Distrito Metropolitano Guayaquil, Distrito Metropolitano Quito y departamento natural de Galápagos.

18. Resumiendo lo dicho en una entrevista para diario *Hoy*, titulada «Aceptamos diferentes», de 28 de marzo de 1999.

áreas de salud, educación, seguridad y previsión social, para lo cual contarían con sus propios estatutos y poder para formular presupuestos regionales.

Propone que el poder Ejecutivo del Gobierno Central estaría compuesto por el presidente electo, tres ministerios (Relaciones Exteriores, Defensa y del Interior), el cuerpo consular sería concesionado a los empresarios privados. Además propone que los congresistas sean elegidos para 6 años por las legislaturas de las regiones federales, y que se establezca un Senado, compuesto por 12 ciudadanos prominentes, quienes velarían por la unidad y soberanía del país y la vigencia de relaciones cordiales entre regiones; el Congreso Nacional decidiría los porcentajes de repartición de las recaudaciones tributarias; y el poder Ejecutivo tendría a su cargo las relaciones exteriores y las FF.AA. El ejecutivo o legislativo federales podrían nombrar comisiones *ad hoc* para temas específicos que involucren problemas interregionales.

López Buenaño manifiesta la necesidad de refundar un «Estado mínimo», mermando su capacidad de regulación e intervención del Estado en las relaciones económicas.

En el nivel de administración cantonal debería establecerse un sistema para recaudar el IVA e ICC, además de manejar la cuestión de la seguridad ciudadana y la gestión carcelaria.

Los impuestos se reducirían a tres, cualquier otro será considerado inconstitucional; el Gobierno Nacional recaudaría el arancel, los impuestos a las empresas transregionales (Petroecuador); las telefónicas y las de distribución eléctrica. Por su parte cada cantón recaudaría el IVA y el ICC. El arancel no puede exceder del 5%, el IVA del 10% y el ICC del 1%.

Debe abrirse la posibilidad de que el sucre deje de ser la moneda nacional y ser sustituido por el dólar o el euro en el período de transición²² y para regular la Banca sería necesario crear Superintendencias de Bancos regionales y una nacional.

Para iniciar el proceso de descentralización debería previamente realizarse un inventario de activos y pasivos de cada región federal.²³

Anteproyecto de Ley Orgánica de Régimen de Autonomía Provincial presentado por el Consejo Nacional de Modernización.²⁴ El anteproyecto define a la provincia autónoma como una persona jurídica de gobierno

19. Esta investigación responde a diversos artículos de diarios nacionales y al de Fernando Carrión, «Descentralización, entre lo global y lo local», en *Ecuador Debate*, No. 44, *op. cit.*

20. Región litoral: Costa y Galápagos, y Región Centro: Oriente, Sierra y Amazonía.

21. Gracias a la unión de varias provincias.

22. Esta propuesta la formula a mediados de 1999.

descentralizado, de derecho público, con patrimonio propio, de acuerdo con la Constitución, la ley y el estatuto de autonomía.²⁵

El Gobierno Provincial estará integrado por el legislativo²⁶ y el ejecutivo²⁷ provinciales, los órganos de control y otros que creare para su gobierno. El Parlamento expedirá leyes de ámbito provincial, incluso de carácter tributario, para regular las competencias, funciones y servicios públicos, los cuales no podrán contravenir la Constitución y leyes nacionales.

Las competencias que se transferirán al ejecutivo provincial serán las siguientes:

- Ordenamiento territorial.
- Educación en el nivel básico y medio.
- Salud pública en primero y segundo nivel.
- Vialidad de segundo y tercer orden.
- Tránsito y transporte intercantonal.
- Agricultura y ganadería.
- Manejo de cuencas hidrográficas.
- Servicios públicos provinciales.
- Turismo.
- Seguridad social.
- Medio ambiente.

Señala como funciones inherentes al nivel nacional las siguientes:

- a) *Unidad política del Estado*: El nivel nacional tendría la función principal de conservar la unidad política del Estado ecuatoriano.
- b) *Función de Regulación*: Esto es, el gobierno nacional estaría a cargo de dictar, regir y formular las políticas y normas sectoriales nacionales bajo las cuales se acogen todas las políticas y normas emitidas por los gobiernos subnacionales.
- c) *Garantía de los accesos a los servicios y bienes públicos*: El gobierno nacional debería asumir el rol subsidiario que lo obliga a suplir falencias subnacionales en la provisión y prestación de bienes y servicios públicos; en caso de que las entidades de los gobiernos subnacionales no tengan la capacidad de atender las necesidades de la población de manera eficaz y eficiente mediante la entrega de estos bienes y servicios.

23. Esta propuesta consta en el libro de Luis Verdesoto Custode, *Descentralizar, grados de autonomía para enriquecer la democracia*, op. cit.

24. Anteproyecto de Ley Orgánica de Régimen de Autonomía Provincial, Comisión Nacional para la Descentralización, las Autonomías y las Circunscripciones Territoriales del CONAM, de 2 de octubre del 2000.

25. El parlamento provincial es el ente encargado de dictar el estatuto de autonomía.

- d) *Competencias de interés nacional*:²⁸ El gobierno central tendría bajo su responsabilidad competencias de interés nacional; para lo cual procuraría buscar el concurso de los gobiernos subnacionales en la ejecución de estas.²⁹

Recordando el análisis del régimen constitucional vigente, «todas las competencias del gobierno central podrán descentralizarse», con las excepciones allí establecidas. El establecimiento de un régimen autonómico, sin embargo, implica algunas reformas al texto constitucional, ellas son planteadas por el CONAM, en los siguientes puntos:

1. No todas las provincias deben acogerse obligatoriamente a la descentralización política (autonomía) y las que se acojan voluntariamente, deberían asumir competencias selectiva y progresivamente, de manera que el Estado central siempre tendría una mayor o menor extensión de competencias, dependiendo de qué deseen asumir las provincias autonómicas.
2. El gobierno central mantendría competencias exclusivas en áreas que la Constitución vigente considera indelegables, lo cual, no impediría un proceso de coordinación y colaboración para su ejercicio con las provincias descentralizadas o autónomas.
3. Las políticas públicas a aplicarse, responderían a criterios nacionales, directrices marcadas por el Estado central, por ejemplo: parámetros ambientales, unidades de pesos y medidas, normas de sanidad e higiene, defensa de derechos fundamentales, etc.
4. Deberá elaborarse la Ley Orgánica de Descentralizaciones y Autonomías, así como los estatutos correspondientes que, marcarán las competencias nacionales y las provinciales.

El CONAM, señala que, «la ineficiencia del sistema de transferencia de recursos desde el Gobierno Central a las entidades del régimen seccional autónomo es una de las causas principales del impulso descentralizador en el Ecuador».³⁰ Por tanto, lo lógico es que un sistema de autonomías (administrativas o políticas), debe sustentarse en la potestad de disponer y gastar sus propios fondos, originados de recursos territoriales propios o de subsidios o transferencias del gobierno central.

Entre los recursos territoriales propios, destaca los impuestos locales ya existentes, como los prediales, de alcabalas, de contribuciones de mejoras,

26. Este órgano legislativo estaría integrado por el número de parlamentarios establecido en su estatuto, que no podrá ser menor de nueve ni mayor de 25. La elección se realizará mediante el sistema de distritos electorales.
27. El ejecutivo provincial estará integrado por el Gobernador, los directores provinciales y los organismos e instituciones que determine el Estatuto.

pero sostiene que el IVA, actualmente de carácter nacional, debe ser un tributo local, como sucede en otros países.³¹

La regionalización, proyecto que toma cuerpo

Después de la desatada ola de autonomías provinciales que sacudió al país (recordemos las consultas populares de cinco provincias que aprobaron por amplia mayoría diversas propuestas autonómicas: Guayas, Manabí, Los Ríos, El Oro y Sucumbíos), pareciera que va tomando cuerpo un proyecto de regionalizar de manera nueva y diferente al país, y no precisamente buscando autonomías, sino más bien procurando complementar las economías de zonas geográficas vecinas y aprovechar la política de descentralización administrativa del gobierno central de transferencia de funciones, competencias y recursos a favor de los órganos seccionales de gobierno.

Se pueden detectar cuatro grupos regionales que buscan la asociación o unión de provincias, basándose en la disposición constitucional contenida en el artículo 229 que lo permite.³²

1. Zona de Desarrollo del Norte (ZODENOR) conformada por las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Pichincha, Sucumbíos y Orellana. La única provincia que no ha firmado el acuerdo es Imbabura; pero tampoco ha manifestado oposición.
2. Grupo de los Siete (G-7), con Bolívar, Chimborazo, Cotopaxi, Tungurahua, Pastaza, Morona y Manabí.
3. Alianza Centro Sur, con Guayas, Azuay y Cañar. Por información del diario *El Comercio*, de 30 de junio de 2001, a esta Alianza han plegado Chimborazo, Bolívar y Morona, que conformaban el Grupo de los siete, y se ha incorporado Los Ríos.
4. Grupo de los Tres, constituido con El Oro, Loja y Zamora, las tres provincias fronterizas con el Perú que pretenden incluso, conformar luego el Grupo de Gobiernos Autónomos Binacional Ecuador-Perú.

De acuerdo a este esquema, tan solamente las provincias de Napo y Galápagos no han definido posición alguna. De Galápagos, entendible, por ser provincia insular. Pero Napo tendrá que tomar partido, pues no podrá quedar aislada.

Hagamos algunas observaciones a los proyectos de regionalización expuestos.

La iniciativa de su formulación ha nacido de los organismos seccionales provinciales y, en menor escala, de los gobiernos locales o municipales.

28. A más de las contempladas en la Constitución, la competencia relativa al desarrollo nacional.

Cada uno de los grupos regionales abarca zonas de diferente grado de desarrollo, unas prósperas y otras deprimidas, y por estar ubicadas en zonas climáticas diversas, están en capacidad de una producción agropecuaria diversificada y sustentable. Todas tienen puertos marítimos que facilitarían labores de exportación.

Si bien, todos los grupos pretenden hacer uso de la transferencia de competencias y recursos de parte del gobierno central, son diferentes las áreas que reclaman, de acuerdo a la diversidad de las estructuras locales. Y también son diversos los mecanismos legales a través de los cuales deberán estructurar los órganos de administración del poder y los recursos y los de control. Cada grupo está en la elaboración de su estatuto de constitución y organización. Si bien todos mantienen la división territorial de provincias, cantones y parroquias, en el futuro y en la medida de avance de los proyectos, no se descarta la posibilidad de una nueva estructura administrativa-territorial y de la conformación de gobiernos regionales. Pero esto es un proceso no de plazo inmediato, pero que habrá que irlo pensando y elaborando. La profundización de la descentralización regional y administrativa puede conducir a nuevos modelos autonómicos en un futuro no muy lejano.

Noboa Bejarano y la reforma política: sobre las autonomías

El 21 de agosto de 2001, el Presidente de la República, Gustavo Noboa Bejarano, presentó al Congreso Nacional un proyecto de reformas constitucionales entre las que se incluyen las reformas a la organización territorial y descentralización. Propone la incorporación al texto constitucional de un artículo que diga:

El Estado reconoce el derecho de los ciudadanos residentes en las provincias para decidir en consulta popular, asumir autonomía. Con sujeción a la ley y a su respectivo estatuto, a través de los Consejos Provinciales y/o instituciones que determine su Estatuto, podrán organizar su gobierno y administración para asumir las competencias transferibles según el artículo 226 de la Constitución, salvaguardando la unidad nacional y la solidaridad entre ecuatorianos. Las provincias que no asuman autonomía continuarán con los mismos derechos y obligaciones establecidas en la Constitución y las leyes, manteniendo sus formas de gobierno seccionales autónomos determinados en el artículo 228 de la Constitución.

Las provincias vecinas podrán agruparse para conformar gobiernos autónomos previa consulta popular que así lo resuelva.

Respetando la supremacía constitucional y la jerarquía de las leyes nacionales y las de responsabilidad fiscal, los gobiernos autónomos tendrán potestad para legislar, planificar, controlar, ejecutar obras de desarrollo y adminis-

trar servicios dentro del ámbito de las competencias asumidas, para lo cual en sus circunscripciones podrán establecer tributos locales quedando obligados a respetar las potestades y responsabilidades privativas del gobierno central, la función legislativa y judicial. En la ley se establecerá los mecanismos por los cuales los gobiernos autónomos recaudarían y administrarían tributos fiscales con el fin de atender las nuevas competencias asumidas, respetando igualmente el derecho del Estado a establecer la política tributaria nacional. Los gobiernos autónomos podrán celebrar convenios con el Servicio de Rentas Internas con el objeto de establecer mecanismos para lograr una mayor recaudación de los tributos nacionales.

Los Estatutos autonómicos no afectarán lo establecido en la Constitución respecto de las Municipalidades, Circunscripciones Territoriales Indígenas y Afroecuatorianas.

En la exposición de motivos que el gobierno acompaña al proyecto, se habla de la pretensión de promover una descentralización política más profunda que el programa que ha venido desarrollando con la participación de los ministerios de Estado, las prefecturas, las alcaldías y con la coordinación del CONAM y una unidad especializada creada para el objeto. Nos parece importante analizar los alcances que, a nuestro entender, tiene el mencionado proyecto de reformas:

La autonomía aparece como un derecho (una opción) reconocido por el Estado a los ciudadanos residentes en las provincias, que lo pueden ejercer una vez que lo decidan en consulta popular. Se excluyen por tanto, autonomías que puedan ser alegadas por otros organismos del régimen seccional autónomo, como los concejos municipales, las parroquias, las circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas. Y las provincias que no asuman autonomía continuarán con los mismos derechos y obligaciones establecidos en la Constitución y las leyes. De esta manera se crearían dos tipos de provincias: las autónomas, que se regirían por su estatuto autonómico y la Constitución y las no autónomas, sujetas a las prescripciones de la Constitución y las leyes generales del país. Vale la pena meditar en las consecuencias que esto podría causar en la vida del Estado, ante la existencia de provincias con cierto grado de desarrollo, con potencialidades de recursos materiales y humanos, junto a otras, que sufren atraso y carencias de todo tipo en lo material y cultural.

Se dice en la propuesta de reforma que el gobierno y la administración para asumir las competencias que se les transfiera, según el artículo 226 de la Constitución Política, de las provincias que opten por la autonomía, serán organizados con sujeción a la ley y a su propio Estatuto, a través de los consejos provinciales y/o las instituciones que determine el Estatuto. Esto significa diversidad en las formas de gobierno y organización de las provincias autónomas, de acuerdo a sus potencialidades y conveniencias; algunas seguirán go-

bernadas por los consejos provinciales; con su estructura actual o reformada, otras crearán nuevos organismos burocráticos y de poder. El único límite que el proyecto pone, es el de salvaguardar la unidad nacional y la solidaridad entre ecuatorianos. Lo primero, para mantener el Estado único, y lo segundo, para que las provincias ricas ayuden al desarrollo de las provincias pobres que sufren escasez de recursos.

A continuación se habla de la posibilidad de formar agrupaciones de provincias vecinas para conformar gobiernos autónomos previa consulta popular. Esto no es otra cosa que abrir el camino a la regionalización del país, formando uniones o asociaciones de provincias vecinas para constituir nuevos entes políticos y administrativos con identidades económicas, culturales e históricas comunes. Esto llevaría, necesariamente, a la determinación de nuevas unidades territoriales al interior del Estado, más grandes que las provincias. Pareciera que al gobierno le interesa impulsar los proyectos que ya existen de constituir las nuevas entidades regionales que agrupan a varias provincias.

Más adelante se señalan las atribuciones y funciones que asumirían los nuevos gobiernos autónomos: legislar, planificar, controlar, ejecutar obras de desarrollo y administrar servicios en sus correspondientes jurisdicciones. Por lo visto, se amplía el ámbito de la descentralización administrativa prevista en la Constitución vigente, para incorporar disposiciones de claro contenido autonómico o de descentralización política. Esto se corrobora al observar que se concede a los gobiernos autónomos la atribución de establecer tributos locales en su propio beneficio. Se deja a salvo, eso sí, la supremacía constitucional y la jerarquía de las leyes nacionales y de responsabilidad fiscal; para el cobro de tributos nacionales, los gobiernos seccionales deberán establecer convenios con los organismos del Estado. El gobierno central se reserva el derecho a establecer la política tributaria nacional.

Por último, la propuesta del Gobierno de Noboa Bejarano prohíbe a los Estatutos autonómicos afectar a las municipalidades y a las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas. Nada dicen de las juntas parroquiales rurales, pero es de suponer que también seguirán subsistiendo.

Hasta aquí, la propuesta gubernamental. Le corresponderá al Congreso decidir si la acepta o no. Pero tratándose de un asunto de vital importancia para la vida del país, debe merecer un amplio debate nacional, en el que participen los diversos sectores sociales y políticos, sin discriminar ni hacer de lado a nadie. El ejercicio de la democracia exige la mayor participación ciudadana en la toma de decisiones. Solo así se podrá construir un país, y dejar de ser un proyecto por hacer.

4. LA BÚSQUEDA DE CONSENSOS

El concepto del bicentralismo trata de minimizar la gravedad del problema y deforma su real dimensión, pues no se trata de justificar la existencia del centralismo a través de «distribuir las culpas entre las dos ciudades», sino de reformar un sistema que ha causado perjuicios en el país al no redistribuir proporcionalmente la riqueza, al no redistribuir el ahorro, al consagrar las inequidades y por ende afectar la calidad de nuestra democracia.³³

El debate autonómico es un debate de distribución del poder. En los años de vida republicana el poder ha sido manejado desde los órganos del gobierno central (ejecutivo, legislativo, judicial), en el marco de un sistema presidencialista autoritario que toma, en última instancia, las decisiones fundamentales de la cosa pública. Se trata, por tanto, de restarle potestades al gobierno central, sumándoles atribuciones y competencias a las provincias, cantones y localidades, tomando en cuenta que las decisiones que los órganos subnacionales tomen respondan a las realidades concretas de cada una de las circunscripciones y con la participación de sus propios actores y beneficiarios.

Es por ello que en la búsqueda de consensos, enfrentemos obstáculos no solo de la burocracia que se niega a dejar sus prebendas, sino de las élites político-económicas que han detentado el poder y también de los propios propulsores de la «descentralización» que manejan un discurso cortoplacista, generalmente electorero y que no va más allá de una forma de presión para obtener más recursos provenientes del Estado «centralista y perverso».

«A las élites les interesan las autonomías como alternativa de mando. Les interesa como instancia de gobierno. Les interesa como opción electoral».³⁴ Ningún afán manifiestan por la ampliación de la participación ciudadana en las diferentes instancias del poder, ni órganos de control o rendición de cuentas de la gestión pública.

Por tanto, los acontecimientos actuales exigen un cambio estructural, de redistribución del poder, sí, sin ambigüedades ni temores, y para ello se requiere la participación de actores y movimientos sociales que le impriman dinamismo al discurso y se basen en la participación activa de las instituciones y personas que lo conforman.

Los intentos descentralizadores buscando una mejor distribución de los recursos y la riqueza nacional, elaborados por sectores poblacionales de nuestro país, han encontrado barreras de toda índole. La sociedad demanda la

29. CONAM. Comisión para la Descentralización, las Autonomías y las Circunscripciones Territoriales. Subcomisión de lo Administrativo y de Competencia, «Modelo de descentralización administrativa», Quito, 2000.

30. *Ibidem*.

articulación entre lo local y lo nacional, tomando en cuenta procesos de participación y democratización.

Es fundamental, en primer lugar, bosquejar la estructura del Estado en su conjunto, redefinirlo cristalizando los preceptos constitucionales de heterogeneidad, pluriculturalidad y multiétnicidad, luego delinear el rol de un ente articulador entre lo estatal y lo local, solo así, es posible construir un proyecto nacional basado en la diversidad regional y local, entre el gobierno central y la sociedad civil, hoy por hoy mera espectadora de su futuro.

Fernando Carrión, manifiesta que, frente a la descentralización, encontramos varias propuestas, que se enmarcan en dos vertientes: la primera promocionada en la región costera principalmente (Fuerza Ecuador, Movimientos Cívico de Manabí, CONAM, etc.) parte de una crítica al Estado paternalista y discriminador, fomenta la privatización de los servicios públicos, la ampliación del mercado y servicios financieros y la maximización de la soberanía del consumidor. Esta propuesta atomiza los conflictos.

La segunda patrocinada por los entes municipales esencialmente (Tena, Cotacachi, Cuenca, Quito, Guamote, etc.), busca democratizar el Estado, racionalizar la administración pública, le interesa plasmar el concepto de gobernabilidad en todos los niveles y el desarrollo económico sostenido, a través de una mejor integración nacional y mayor participación ciudadana.

Sin temor a equivocarnos, la actual división territorial del Ecuador es obsoleta. Vivimos en un régimen de rencillas caseras fomentadas por el clientelismo y el cacicazgo local, lo que nos ha llevado a una atomización intraestatal. «En términos territoriales, hay que pensar bajo el principio de la ‘democracia territorial’, con el fin de romper con los desequilibrios regionales».³⁵

El principio de solidaridad debe primar en el accionar descentralizador, buscando un nuevo modelo de Estado.

Si bien es importante fortificar los organismos municipales, no debemos olvidar el ente intermedio articulador entre lo nacional y lo local, éste es el planteamiento actual en algunos países de la región y del mundo que emprendieron procesos descentralizadores con gran ímpetu pero se encontraron luego frente a una realidad poco grata, no existe el órgano capaz de mantener la unidad nacional y solucionar problemas que superan las barreras localistas. Y hoy, buscan llenar este vacío que produjo el centralismo mirado como municipalismo y redefinen las estructuras provinciales o departamentales.

El Municipio, no debe ser concebido como el único órgano promotor de la descentralización, esta idea nos lleva a la homogeneidad que tanto daño causa y que polariza al Estado desangrándolo internamente.

31. Diario *El Comercio*, de 14 de octubre del 2000.

32. Diario *El Comercio*, del 10 de junio de 2001.

Al ciudadano común y corriente, lo que le interesa es que los servicios públicos se acerquen a ellos de forma oportuna y eficiente, en cambio a las élites les interesa que el poder político se les acerque aún más, ampliando sus competencias y potestades.

En el marco de discursos descentralizadores, desconcentradores o autonómicos, no se advierte un análisis de los preceptos constitucionales que, como vimos en el capítulo II, permiten una transferencia progresiva de funciones, competencias, responsabilidades y recursos del gobierno central hacia entidades seccionales autónomas u otras de carácter regional. Así de amplio es el precepto constitucional y resulta bastante curioso que en lugar de poner énfasis en una propuesta que se dirija a concretar las normas constitucionales vigentes, el debate se delimite a argumentos básicamente políticos, que atacan el burocratismo y la deficiencia de los servicios públicos.

A continuación un breve esbozo de las experiencias nacionales emprendidas por entidades seccionales (especialmente municipios) en procesos de descentralización o autonomía.

5. ALGUNAS EXPERIENCIAS NACIONALES

En nuestro país se han ido gestando, desde hace algunos años, experiencias de fortalecimiento de la gestión local. Es importante estudiarlas en el marco del debate autonómico, porque enriquecen los argumentos, aunque son casos específicos perfectamente localizados, no impide que forjen un diálogo regional y a mediano plazo nacional, donde ya se cristalicen políticas nacionales que les confieran verdadera efectividad.

Estas experiencias nacionales se fundan en la búsqueda de nuevos caminos que les permita enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad local. Tienen necesidades básicas insatisfechas (aunque en otras regiones se presentan aún más lacerantes) y cuentan con una institucionalidad local estable que reconoce la pluralidad y pretenden enriquecerla, además existe un amplio consenso entre la sociedad civil y los gobiernos locales. Su principal actor, es el Municipio, aunque cuenta con la colaboración de otros organismos especialmente educativos y de salud. Se trata de buscar el desarrollo local, aprovechando las ventajas de una nueva distribución del poder.

Lo nuevo de estas experiencias es la búsqueda de recursos no únicamente estatales, saben que ello, los convierte en títeres del clientelismo político, ahora demandan recursos externos o de ONG, sin ambages ni dubitaciones, consideran que lo prioritario es el desarrollo local y salen de las fronteras nacionales para ir en su búsqueda.

Este desarrollo local hace tambalear las viejas prácticas políticas, si bien la figura del «partido» no ha desaparecido, sus líderes atesoran legitimidad y pluralidad, antes que militancia o identificación con las élites locales tradicionales. Estos líderes locales, una vez en funciones como alcaldes y/o concejales representan el interés local, más que el partidario. Este «nuevo pacto ciudadano ha impulsado a la emergencia de una cultura cívica local, expresada en la asunción de una identidad local, un proyecto de futuro y la corresponsabilidad ciudadana».³⁶

Todas estas nuevas experiencias, han significado un aumento de la eficiencia local y la posibilidad de control ciudadano sobre el destino de los recursos locales. La gestión municipal trata de ser más transparente y que goce de la adhesión ciudadana, aunque todavía encuentra algunos tropiezos, especialmente con los pocos recursos con que cuenta a pesar de sus ingentes necesidades actuales.

Salinas (provincia de Bolívar). En la década de los setenta, con la colaboración de la Iglesia Católica, ONG y el Estado (aunque en menor medida), en Salinas, se inició un programa de autogestión, basado en la redistribución de tierras, entrega de créditos, difusión del sistema educativo y capacitación a los adultos en áreas técnicas específicas, como contabilidad y productividad.

Concibieron la idea de la capitalización para emprender nuevas tareas productivas, otorgar créditos y mejorar en definitiva las condiciones de vida.

Estos proyectos participativos cuentan además de la ayuda financiera nacional e internacional con un gobierno local comprometido con los objetivos de desarrollo equitativo, que permite una mayor participación ciudadana, incluyendo la promoción de la mujer.³⁷

Los pilares en que se fundan estas experiencias son:

- a) Consensos entre autoridades locales y sociedad civil.
- b) Respeto y fortalecimiento de la diversidad étnico-cultural.
- c) Discernimiento de las demandas y problemas sociales de más urgente solución.
- d) Concientización de la existencia de una pluralidad de corrientes políticas e ideológicas, que deben estar supeditadas al interés social.

33. Ricardo Noboa, «La crisis de la república unitaria y sus alternativas», en Francisco Muñoz J. (compilador), *Descentralización*, Quito, Editorial Tramasocial, 1999, p. 229.

34. Fabián Corral Burbano de Lara, «Descentralización: entre el servicio para la gente y el poder de las regiones», en *ibidem*, p. 72.

- e) Rendición de cuentas y control ciudadano. La población se siente corresponsable de su destino y de su mejoramiento personal y local.
- f) Credibilidad institucional y legitimidad del liderazgo.
- g) Búsqueda de recursos internos y externos.
- h) Propenden a potenciar la participación ciudadana, especialmente en la toma de decisiones conjuntas y rendición de cuentas.
- i) Mayor transparencia en el manejo de recursos locales.
- j) Difusión de planes y/o programas de desarrollo local que generalmente se los concibe a largo plazo.

Guamote (provincia de Chimborazo). El cambio evidenciado en Guamote es fruto de la participación indígena en la creación del poder local étnico, esta participación es consecuencia de un largo período de luchas campesinas y transformaciones agrarias.

Las organizaciones indígenas tuvieron el acierto de captar recursos estatales, privados y del tercer sector, y redistribuirlos entre sus miembros de base, para luego transformarse en actores protagónicos del desarrollo local.

Estas organizaciones se robustecieron por el proceso de distribución de las tierras, el acceso a recursos económicos y servicios públicos. En 1992, se postula como candidato para llegar a la Presidencia del Concejo de Guamote, el representante de la Unión de Organizaciones Indígenas de Guamote (UO-CIG), Mariano Curicama, quien ha superado obstáculos y ha logrado transformar el Municipio con un gestión transparente, participativa y a la vez corresponsable del desarrollo local, eficiente, con visión de servicio comunitario. Cuenta con un «presupuesto participativo», que radica en el análisis y distribución de las partidas de que se dispone, respondiendo a las necesidades de la sociedad. Se ha formado el Parlamento Indígena y Popular y el Comité de Desarrollo Local.

La Municipalidad de Guamote, observa y aplica la Ley de Régimen Municipal y los mandatos del Comité de Desarrollo y el Parlamento Indígena Popular. El Municipio y el Comité de Desarrollo realizan las obras, mientras la fiscalización está a cargo del Parlamento Indígena.³⁸

Municipio participativo, Parlamento y Comité, son el resultado de seis años de un proceso impulsado por iniciativa de las autoridades municipales con el respaldo de las organizaciones indígenas y el apoyo de las ONG.³⁹

35. Fernando Carrión, «Descentralización, entre lo global y lo local», en *Ecuador Debate*, No. 44, *op. cit.*, p. 77.

Cotacachi (provincia de Imbabura). La elección de Auki Tituaña,⁴⁰ como Alcalde de la ciudad de Cotacachi en 1996, marca un hito histórico digno de mentar, se trata de un cantón que reúne población mestiza, indígena y afro-ecuatoriana, con variedad de organizaciones de base y de segundo grado.

Sin lugar a dudas, los factores que llevaron a un liderazgo indígena, es el fortalecimiento de la Unión de Organización Campesinas de Cotacachi (UNORCAC) y la capacitación y creciente profesionalización de los dirigentes de las comunidades indígenas.

En 1996, se estrena un Municipio con vientos renovadores e ideas nuevas de gestión municipal alternativa, que da lugar a un proceso amplio, participativo y concertado de planificación y toma de decisiones para el progreso local. Se creó la Asamblea Cantonal que dio paso al Plan de Desarrollo del Cantón Cotacachi, que tiene como fin, sentar las bases del cantón del siglo XXI, precisando la misión de cada uno de los sectores y actores poblacionales; innovando mecanismos colectivos de evaluación y control social; y engendrando una actitud de corresponsabilidad entre el Municipio y los sectores sociales organizados.

Los ejes de este nuevo modelo de desarrollo local son el respeto a la diversidad cultural, fortalecimiento organizativo y social, participación ciudadana, conciliación y afán de servicio comunitario de sus líderes, especialmente de su Alcalde, que tiene una visión a largo plazo del nuevo rol del Municipio como propulsor del crecimiento local.

También existen las Asambleas Populares, a ellas asisten no menos de cuatrocientos representantes, entre los que constan delegados de las juntas parroquiales, barriales, clubes deportivos y otros sectores de la sociedad. Las asambleas dictan las políticas de trabajo y es el Consejo de Desarrollo de Gestión el encargado de hacerlas cumplir.

Además funcionan los Comités de Salud, Turismo, Educación, Medio Ambiente y Organización. Las obras se trabajan por administración directa, a fin de abaratar costos y generar empleo para la gente del cantón. La comunidad vigila el cumplimiento de las obras.⁴¹

Bolívar (provincia del Carchi). Su Alcalde (reelecto en 1996), Fabián Ramírez,⁴² inicia su labor con un diagnóstico de las necesidades locales y se

36. Luis Verdesoto Custode, *Descentralizar, grados de autonomía para enriquecer a la democracia*, Ediciones Abya-Yala, abril de 2001, p. 129.

37. Tomado de Liisa North, «El programa de Salinas. Una experiencia de desarrollo microrregional», en Manuel Chiriboga, *Cambiar se puede. Experiencias del FEPP en el desarrollo rural del Ecuador*, Quito, FEPP / Abya-Yala, 1999, p. 93.

38. «Indios un modelo para armar», diario *Hoy*, de 18 de febrero del 2000.

39. Víctor Hugo Torres, «Guamote: el proceso indígena de gobierno municipal participativo», en

instauran programas de medio ambiente, desarrollo productivo, infraestructura, integración cantonal y organización social. Para lograrlo, toma como pilar la participación ciudadana y da prioridad a la productividad, salud y educación para el progreso local.

Este proceso contó con el apoyo estatal e internacional y convergió en la instalación de Cabildos Comunitarios y Juntas Parroquiales de Desarrollo Zonal y en un plan que se fundamenta en la salud y la educación; el respaldo a la participación organizada de la comunidad en general; la comunicación, la identidad cultural y el progreso institucional.

Sin embargo, surgen conflictos entre la dirigencia municipal y actores sociales que generan desconfianza en el proceso y hoy por hoy prefieren no acudir a la Municipalidad, sino que piensan como mejorar sus condiciones de vida, con el apoyo de ella y de otros agentes externos. Saben que deben ser eficientes y cumplir la palabra empeñada.⁴³

Tena (provincia de Napo). El proceso de cambio en Tena, empieza con su Alcalde de entonces, Alex Hurtado Borbúa,⁴⁴ quien manifiesta que la descentralización constituye una estrategia de democratización del gobierno, de organización de los recursos fiscales, de mejoramiento de la eficiencia de las entidades públicas y de las condiciones de vida de la población, de abrir canales de participación social y política, y, de mejor distribución de los recursos del país, de manera equitativa, predecible, transparente y oportuna.

Bajo este nuevo concepto de gobierno local, se concibe al Municipio como célula básica de un Estado descentralizado, cuyo rol es regular la vida local, coordinar a las instituciones y facilitar la provisión de servicios, que asuma todas las funciones necesarias para el desarrollo del sector, y aplique principios de gerencia social.

Este Gobierno Municipal, considera importante abrir espacios de participación que permitan al poblador ejercer una verdadera ciudadanía, exponer abiertamente sus necesidades y participar en la solución de las mismas; de simple espectador, ser protagonista del desarrollo local.

Mediante consulta popular, se aprobó la marcha del Plan de Desarrollo Cantonal, el cual permite al Gobierno Municipal contar con una visión de largo plazo (se lo concibe para diez años), generando una verdadera participa-

Ciudadanías emergentes. Experiencias democráticas de desarrollo local, Quito, Grupo Democracia y Desarrollo Local, 1999, p. 112.

40. Designado por los Emiratos Árabes como uno de los mejores alcaldes del mundo.

41. Fernando Guerrero, «La experiencia de participación y gestión local en Cotacachi», en *Ciudadanías emergentes*, Quito, Grupo Democracia y Desarrollo Local, 1999, p. 88; y artículo de diario *Hoy*, «Indios un modelo para armar», de 18 de febrero del 2000.

ción ciudadana e implementando criterios de ordenamiento territorial. Como lineamientos básicos de este Plan, es la defensa del ecoturismo como alternativa de desarrollo, la comprensión de la necesidad de intervenir en las áreas de salud, educación y producción como elementos fundamentales para el mejoramiento de las condiciones de vida, el fortalecimiento institucional y respeto al medio ambiente.

Consideran fundamental la unión de los municipios orientales; es así como Quijos, Archidona y Tena (provincia de Napo), Santa Clara y Aráujo (provincia de Pastaza), se han organizado para la realización de planes de acción concretos en defensa del medio ambiente, la explotación turística y del potencial energético de la zona, en la denominada Mancomunidad del Alto Amazonas. Se ha planteado el ingreso de las municipalidades de Chaco y Arosemena Tola (Napo) y Loreto (Orellana), lo cual complementará una zona de influencia en tres provincias.

La mancomunidad espera ser el instrumento de desarrollo armónico, nacido desde las necesidades y organización locales. «Los grados de desarrollo y las características de los municipios que la conforman no son homogéneos, pero se cree que es necesario reconocer la diversidad y considerarla un potencial antes que un problema».⁴⁵

Cuenca (provincia del Azuay). Cuenca también participa de estos planteamientos descentralizadores y esboza un Plan de Gobierno Local tendiente a fortalecer la descentralización tanto del Estado como del propio gobierno local, siendo sus principales propósitos una nueva estructura orgánica de la municipalidad que incluye quince ramas de actividad entre las que se destacan por ser nuevas: medio ambiente, preservación de los valores histórico-culturales del cantón, la promoción y defensa de los derechos ciudadanos.

Para dar operatividad a la nueva estructura orgánica, el concejo cantonal aprobó un sistema orgánico funcional en el que se destaca la creación de la nueva «Secretaría de Planificación», la fusión de algunas direcciones operativas y la creación de la unidad de «Seguimiento y Evaluación de programas, proyectos y trámites» que actúa en relación directa con la comunidad.

Algunas acciones tradicionalmente municipales y excluyentes de participación ciudadana, hoy cuentan con su apoyo e inclusive coordinación. Para el sector salud, se han firmado convenios de descentralización entre la municipalidad de Cuenca y el Ministerio de Salud, y se cuenta con un financiamiento del Banco Mundial de cuatro millones de dólares para los próximos tres años.

42. Lamentablemente, el proceso de desarrollo en Bolívar se trunca, por múltiples problemas,

La Agencia Cuencana de Desarrollo e Integración Regional (ACU-DIR), se ha creado a fin de unir el sector público y privado en programas y proyectos de desarrollo económico.

Esta labor descentralizadora en Cuenca continúa hasta la presente fecha.

Luego de este breve estudio de las experiencias nacionales, veremos algunas experiencias internacionales, en materia descentralizadora; sin embargo, debemos partir de una premisa: cada país tiene su propia individualidad, su historia propia y debe buscar las salidas más adecuadas a los graves conflictos que se presentan día a día, entre ellos los efectos dañinos del centralismo; cada uno, ha optado por diversas soluciones, todas están en marcha, nuestro país apenas empieza por este camino, tortuoso o fácil dependiendo de la óptica con la que lo miremos, pero ahí radica nuestra ventaja, porque nos permite aprehender las fortalezas y debilidades de los otros y saber cernirlas y apreciar lo que sea más conveniente en este momento de gran frustración pero al mismo tiempo de grandes expectativas.

6. ALGUNAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

«...Alicia continuó: ‘¿Me podrías indicar, por favor, hacia dónde tengo que ir desde aquí?’

‘Eso depende de adónde quieras llegar’, contestó el gato».

Lewis Carrol, *Alicia en el país de las maravillas*.

Los procesos de reforma del Estado, promovidos por los países de América Latina desde hace más de una década, se caracterizan por su carácter técnico, secreto (tienen acceso únicamente los órganos estatales) y poco deliberativos.⁴⁶

Si comprendemos que la democracia es el gobierno del poder público en público (oponiéndose a lo secreto), estas reformas del Estado propulsadas en diversos países no han contribuido al fortalecimiento de la democracia; to-

entre ellos, el encarcelamiento de su Alcalde Ramírez, por seis meses, debido a un supuesto peculado, falta de coordinación con el Concejo Cantonal, etc.

do lo contrario, podrían ser vistas como un obstáculo para su robustecimiento, quitándole al proceso fundamentos de legitimidad y sustentabilidad.

En América Latina, los diversos procesos de descentralización muestran matices diversos y son consecuencia de múltiples factores (no necesariamente ampliar la participación ciudadana), evidencian en muchos casos, una simple desconcentración administrativa que no ha implicado transferencia de competencias y responsabilidades a los entes subnacionales, en otras veces, se lo ha tomado con un enfoque unidimensional: económico, administrativo, fiscal, jurídico o político y no como un proceso multidimensional que absorbe todas las esferas de interés público y privado.

Lo que es claro, es la carencia de modelos únicos, susceptibles de ser aplicados a todas las realidades sociales y circunstancias históricas, es cardinal construir desde la unidad nacional, respetuosa de la heterogeneidad local, propuestas que articulen lo nacional y lo local, encaminados a forjar un nuevo modelo de desarrollo acorde con las autenticidades propias.

Decidimos ilustrarnos con los procesos descentralizadores de Bolivia y autonómicos de España, en razón de ser los primeros los más cercanos a nuestro país, por la similitud de la estructura social y con rasgos de conflictividad también parecidos; y los segundos por tratarse de un modelo que inclusive sirve de base para la propuesta dada por el Presidente de la República, Gustavo Noboa Bejarano, en los últimos días.

El proceso de descentralización en Bolivia. En Bolivia, existe la Ley de Participación Popular que entró en vigencia durante el gobierno del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada; sin embargo, la propuesta del proyecto 'piloto' de descentralización corre desde octubre de 1993 y se denominó piloto porque debía ser aplicado a todo el territorio nacional.

En palabras de Carlos Hugo Molina «... 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».⁴⁷

Bolivia tiene, en este momento, el 20 por ciento de los recursos nacionales transferidos de manera directa y automática, cotidianamente, a las cuentas de los gobiernos municipales. La inversión manejada antes del proceso en el ámbito estatal, les entregaba apenas un 3,8% a los entes seccionales.

Se está transfiriendo alrededor de 200 millones de dólares a los 312 municipios de la República pero, por su capacidad de gestión, tienen una línea de crédito de 300 millones de dólares.

43. Patricio Donoso y Rafael Granja, *Descentralización y desarrollo local. Construimos el futuro con nuestras manos*, Quito, CORDES / PAM, 1999.

En Bolivia existen tres niveles de gobierno entre los que se distribuyen las competencias:⁴⁸

1. Al Estado le corresponde:
 - Delinear las políticas de desarrollo nacional.
 - Definir las políticas económicas.
 - Seguridad, Relaciones Exteriores, Deuda Externa.
 - Asignar y transferir las rentas a los departamentos y a los municipios.
2. Al Departamento le corresponde:
 - Controlar el crecimiento equilibrado de los municipios de su jurisdicción.
 - Formular y ejecutar los planes departamentales de desarrollo económico y social, de acuerdo a las normas del Sistema Nacional de Planificación, en coordinación con los municipios.
 - Desarrollo de la infraestructura de las áreas rurales.
 - Electrificación rural.
 - Conservación y preservación del medio ambiente.
 - Promoción del turismo.
3. Corresponde al Municipio:
 - Definir políticas municipales de desarrollo.
 - Determinar prioridades de desarrollo de infraestructura.
 - Administrar las áreas de educación y salud.
 - Mantener, dotar y construir la infraestructura de salud, educación, deportes y demás instituciones públicas.
 - Contribuir al mantenimiento de caminos secundarios y vecinales dentro del municipio.
 - Responder a las peticiones y actos de control de las Organizaciones Territoriales de Base y Comités de Vigilancia.

De ello, el elemento de articulación es fundamental para hacer efectiva la relación entre planificación, inversión y presupuesto.

Se trata de un sistema básico para el reordenamiento territorial, bajo esta modalidad, no es imprescindible crear nuevos municipios, provincias o departamentos.

Existen en la actualidad 14 500 organizaciones vecinales, indígenas y campesinas que salieron del anonimato, de la ilegalidad, de la subversión y se han incorporado al Estado nacional con personalidad jurídica propia. Son las llamadas Organizaciones Territoriales de Base. Ellas son las que colaboran en la identificación de necesidades y la planificación de las inversiones, bajo el sistema de «planificación municipal participativa».

Estas Organizaciones Territoriales de Base, tienen el derecho de control social efectivo, contra la corrupción y manejo ineficiente de cuentas, tienen el derecho de exigir a sus autoridades el cumplimiento de lo prometido, inclusive de bloquear la cuenta al Municipio si éste no cumple con alguna ordenanza municipal.

A pesar de ello, la conflictividad social en este país, persiste, de ahí que, sin una reforma estructural que redistribuya la riqueza y el poder, la descentralización y desconcentración no tienen sentido y se convierten en focos de poder localistas y en armas de proyectos neoliberales que continúan sumiendo en la miseria a gran parte de la población boliviana.

El proceso autonómico en España. «España no es vista ya como tierra de los padres sino más bien como tierra de los hijos, como proyecto de futuro. Un proyecto donde estén todos juntos cuidando las diferencias, porque las diferencias son lo que nos enriquece».⁴⁹

España es un país plural, en cultura y lenguas, en tradiciones, en identidades, en niveles de riqueza y de desarrollo. Y una vez superada la larga dictadura fascista de Francisco Franco, de cuatro décadas, los españoles resolvieron establecer un nuevo modelo de Estado, nuevas formas de gobierno. Y así lo hicieron al aprobar la nueva Constitución Política en diciembre de 1978, que reconoció las diferencias culturales e históricas de las distintas regiones y nacionalidades y reconoció, además, el derecho de las provincias a solicitar autonomía política.

El principio más general del nuevo Estado autonómico se encuentra en el artículo 2 de la Constitución española que reconoce la unidad de España y la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran.

La Constitución contiene una serie de principios y lineamientos generales, pero la mayoría se remiten a procedimientos futuros, a través de leyes que viabilicen los preceptos constitucionales, uno de ellos fue, los Estatutos de Autonomía. La Constitución se la forjó abierta al tiempo, no cierra el debate en materia autonómica, al contrario, prevé modificaciones constantes, acordes a los grandes cambios históricos.

Para Virgilio Zapatero, «La autonomía no es nada más que un poder político que se descentraliza en las regiones».⁵⁰

La autonomía es un derecho, no una obligación,⁵¹ es por ello que la

44. Alex Hurtado Borbúa, «Tena, municipio piloto de la descentralización», en Francisco Muñoz J. (compilador), *Descentralización*, Editorial Tramasocial, 1999, p. 130.

45. *Ibidem*, p. 140.

46. En el Ecuador, los estudios y análisis sobre descentralización o autonomía, realizados por el CONAM, son de distribución restringida.

Constitución española no prefigura el mapa de las autonomías. Tiene un contenido político, no es una mera descentralización administrativa; a las CCAA se les atribuye pleno poder de elaboración y ejecución de políticas públicas de aquellos problemas que aquejan a su región. Tiene un poder limitado, que se ejerce siempre dentro de un marco establecido por la Constitución.⁵² Y no posee un contenido homogéneo.⁵³

En España, existe, sin duda, el doble nivel de poderes que, caracteriza al Estado federal: el Estado es la federación y las Comunidades Autónomas –CCAA– se ajustan perfectamente a las características de los estados federados. Las CCAA solo responden al electorado local respectivo, tienen amplio poder decisonal, competencias privativas, una financiación objetiva y los conflictos que se presentan entre las CCAA y el Estado, los resuelve el Tribunal Constitucional. Todo este esquema se encuentra dentro de la Carta Constitucional y dentro de los Estatutos de Autonomía, de manera que las leyes del Estado no los pueden cambiar.

Es importante conocer las competencias que pueden asumir las CCAA; de acuerdo a la Constitución:⁵⁴

- Organización de sus instituciones de autogobierno.
- Obras públicas, urbanismo y vivienda.
- Carreteras.
- Puertos y aeropuertos no comerciales.
- Agricultura y ganadería.
- Protección del medio ambiente.
- Manejo de recursos hidráulicos.
- Pesca, caza y acuicultura.
- Ferias interiores.
- Fomento del desarrollo económico dentro de la política económica nacional.
- Museos, bibliotecas y conservatorios de música.
- Fomento de la cultura e investigación.
- Promoción y ordenación del turismo.
- Asistencia Social.
- Sanidad e higiene.

Una pieza capital para que funcione el mecanismo progresivo de asignación de competencias, es el Tribunal Constitucional que es el árbitro que re-

47. Carlos Hugo Molina, uno de los expositores del foro «Experiencias Internacionales sobre Descentralización y Autonomías», auspiciado por el CONAM, Manta, abril 30 - mayo 1 de 1999.

48. Diario *El Universo*, edición del 28 de febrero de 2001.

49. Virgilio Zapatero, uno de los expositores del foro «Experiencias Internacionales sobre Descentralización y Autonomías», auspiciado por el CONAM, Manta abril 30 - mayo 1 de 1999.

suelve los conflictos entre el Estado y las CCAA, por tropiezos derivados de entrega de competencias. El Tribunal Constitucional en España goza de legitimidad y prestigio entre las fuerzas políticas y en la ciudadanía, lo cual viabiliza la resolución de controversias que nadie duda son de carácter netamente jurídico y no político.

En la Constitución se ha establecido tres niveles de autogobierno:

- El nivel local, a través de los ayuntamientos, las municipalidades con sus correspondientes diputaciones provinciales. Es el nivel en que los órganos son elegidos por los ciudadanos, el municipio es la institución más próxima a los ciudadanos.⁵⁵ El escalón intermedio tradicional entre el municipio y el Estado ha sido la provincia, que se mantiene en el Estado autonómico como agrupación de municipios y posee un órgano de gobierno, la Diputación, elegida de forma indirecta a partir de los concejales municipales.
- Por encima de este nivel de gobierno está el gobierno regional, es decir, las CCAA, ellas se organizan con un poder legislativo, ejecutivo y judicial.⁵⁶ Existen cuatro categorías de competencias, partiendo del artículo 149 de la Constitución: exclusivas, concurrentes, compartidas y excluyentes. Las competencias exclusivas del Estado y de las Comunidades les permiten ejercer todos los poderes sobre la materia correspondiente, aprobar la ley y sus reglamentos, dirigir la gestión pública, etc.⁵⁷ Las competencias concurrentes y compartidas, suponen la intervención del Estado y de la CCAA en la misma materia. La competencia es concurrente cuando el Estado puede aprobar una ley básica o de líneas generales y las CCAA tienen la potestad de expedir leyes que viabilicen su ejecución.⁵⁸ La competencia es compartida cuando la legislación corresponde al Estado y la ejecución a las comunidades.⁵⁹ La Constitución, dispone además la posibilidad de flexibilizar las competencias y el mecanismo más utilizado es la transferencia de competencias propias del Estado a una o varias Comunidades. Existe también,

50. *Ibidem*.

51. La autonomía no es obligatoria para las provincias, en un inicio se incorporaron a este nuevo sistema Cataluña y el País Vasco, sin embargo, en la actualidad todas las provincias se han acogido al sistema, conformando diecisiete CCAA.

52. El proceso autonómico debe respetar principios de unidad de mercado, solidaridad interterritorial e igualdad entre las distintas regiones.

53. Cada CCAA decide el nivel de competencia que desea asumir dentro del marco fijado por la Constitución. A nadie se le obliga a tener menos o más competencias.

54. Diario *El Universo*, edición del 26 de febrero de 2001.

una cláusula que dice que las competencias que no recojan las comunidades autónomas en su estatuto, corresponden al Estado.

- Por último está el nivel nacional.

Un tema importante, en el análisis de este modelo autonómico, es la financiación. De poco serviría dar autonomía sin tener los medios necesarios para su ejercicio, Los ingresos que dispone una CCAA son:

1. Impuestos cedidos por el Estado a la CCAA, son instrumentos de no muy alta capacidad recaudadora, pero que en todo caso, las CCAA podrían aumentar.
2. Transferencias del presupuesto del Estado a cada una de las CCAA según el ámbito de sus competencias.
3. El 30% de todas las inversiones del Estado se ubican en el Fondo de Compensación Interterritorial que se reparte entre las CCAA más necesitadas. Se trata de un instrumento que se ha articulado para hacer realidad el principio de solidaridad, que junto con el de unidad constituyen la columna vertebral del sistema constitucional español.
4. Hay otro fondo, también del Estado, que reciben las CCAA para garantizar una prestación mínima de ciertos servicios públicos.⁶⁰
5. Recursos provenientes de la Comunidad Europea.

Según Eliseo Aja, después de este proceso, la transformación es espectacular: «España era hace veinte años el Estado más centralista de Europa y hoy es uno de los más descentralizados, y presenta el mayor grado de reconocimiento de los hechos diferenciales de las nacionalidades y regiones que lo integran».⁶¹

55. Por ser el primer nivel de participación política y por ser la administración responsable de suministrar los servicios más elementales.

56. Los tribunales superiores de Justicia de ámbito regional tienen competencia en todo lo que se refiere al chequeo de la legislación de los parlamentos regionales. Un Parlamento Regional para el ejercicio de sus competencias exclusivas y un Gobierno Regional.

CAPÍTULO IV

Autonomías y democratización: un imperativo histórico

«Descentralicemos para el desarrollo
y la democracia».¹

Red Universitaria

1. ¿ESTÁ EN CRISIS LA DEMOCRACIA EN EL PAÍS?

«Las críticas, políticas y doctrinales, a
las insuficiencias y los defectos de las ins-
tituciones, son consustanciales con la de-
mocracia».

Eliseo Aja

En los últimos cinco años, hemos tenido cinco presidentes de la República: Durán Ballén, Bucaram, Alarcón, Mahuad y Noboa Bejarano. De ellos, tres fueron elegidos por votación popular y directa, de los cuales, dos, fueron cesados en sus funciones por el Congreso Nacional, por presión de levantamientos populares incruentos, en los que el movimiento indio jugó papel preponderante. Alarcón fue elegido Presidente «interino» en acto viciado de inconstitucionalidad, y Noboa le sucedió a Mahuad, en su calidad de Vicepresidente. Pero tuvimos, además, una Presidenta de pocas horas, la Dra. Rosalía Arteaga, y una junta de gobierno aún más efímera, la del General Mendoza, Antonio Vargas y Carlos Solórzano Constantine. Hechos, como los señalados, que nos convirtieron en noticia en el mundo de la información internacional, hablan a las claras de una profunda crisis de la institucionalidad democrática que vive nuestro país. Aparecemos, entonces, como un país ingobernable o que se aproxima a una situación de ingobernabilidad que amenaza la existencia misma del Estado o su vialidad democrática.

El sistema político está en crisis, entendido dicho sistema como la forma de ejercicio del poder, a cargo de los órganos de Estado. A pesar de que, recién en agosto de 1998 entró en vigencia la nueva Carta Política de la República, aprobada por una Asamblea Nacional Constituyente. Y precisamente en estos días, el Gobierno Noboa ha presentado un Proyecto de Reformas Constitucionales que pretenden remarcar la orientación autoritaria de gobierno presidencialista, en desmedro del control democrático del Congreso Nacional y otras instancias de participación ciudadana.

Se trata, por tanto, de que el tipo de democracia que vive el Ecuador, está en crisis. Es una «democracia bloqueada», para utilizar las palabras de Julio Echeverría que dan título a uno de sus libros. Crisis que se manifiesta en multitud de formas y que ha conducido a que el pueblo ecuatoriano pierda la fe en el futuro que le espera, se desentienda de la política, no encuentre salida a su pobreza, inseguridad, y busque el camino del abandono a su país de origen en busca de mejor destino en otros lares.

Una manifestación propia del sistema en que vivimos es que el poder público no gobierna para toda la sociedad, sino para sectores privilegiados de ella, para los grupos de presión constituidos por banqueros, grandes comerciantes y empresarios, dejando en el olvido a grupos sociales importantes, como trabajadores de la ciudad y el campo, informales, desempleados, jubilados, indios, negros, pobres e indigentes que constituyen la inmensa mayoría de la población ecuatoriana. Quienes ejercen el poder político parece que desconocieran la realidad social ecuatoriana, caracterizada por su diversidad regional, étnica y social que reclama, permanente y reiteradamente, atención a sus reivindicaciones y aspiraciones. Se gobierna para grupos minoritarios, élites económicas o caciques locales allegados a los gobiernos de turno. Se gobierna sin buscar las opiniones de los que no son gobierno. En síntesis, no se gobierna en democracia. El Estado se convierte, así, en defensor de intereses particulares y no toma en cuenta los grandes objetivos nacionales en los que están involucrados todos o la mayoría de ecuatorianos.

Se carece de un plan nacional de desarrollo económico-social a largo plazo y sustentable, que procure el cambio de las estructuras sobre las que se asienta la nación, en búsqueda del mejoramiento de las condiciones de vida material y espiritual de la sociedad. No se gobierna para el futuro; se gobierna para la coyuntura. Y se gobierna para las élites de poder, las que manejan la economía y la política. Y a los sectores que resultan marginados y que sufren los estragos de la política elitista y particularista del Estado, no les queda sino las movilizaciones y la protesta en su pretensión de ser escuchados. De donde se vuelven falaces las exclamaciones de gobernantes y autoridades cuando reclaman contra las movilizaciones y protestas populares, argumentando que no los dejan gobernar, pues son ellos, precisamente, los causantes

del malestar, al insistir en administrar la cosa pública a favor de los grupos de privilegio, sin tomar en cuenta las opiniones de los otros. Y cuando hablamos de un plan nacional de desarrollo, nos referimos a un proyecto de objetivos que contemple las diversidades geográficas y sociales del país, y la activa participación, en su elaboración, de todos los actores sociales, sin marginalismos ni preferencias. En ese sentido debe entenderse la democracia participativa que el país requiere.

La crisis se manifiesta en la escasa legitimidad del Estado y falta de autoridad moral del poder público, como consecuencia de la corrupción y el atraco a los fondos fiscales. Ex presidentes, ex vicepresidentes, ex ministros de Estado, ex diputados, prófugos de la justicia y gozando de fortunas mal habidas en playas de otras latitudes. Y una administración de justicia, también corrupta, incapaz de sancionar a tales delincuentes que utilizaron el poder para satisfacer apetitos personales, a costa del sacrificio del pueblo. Con el ejemplo de las altas esferas de gobierno, los funcionarios subalternos no pierden oportunidad de saquear los dineros del erario nacional. Es como si la corrupción se hubiera convertido en elemento consustancial de la administración del Estado. De ahí surge la necesidad de democratizar los sistemas y órganos de control, que incluyan a elementos de la sociedad civil.

Y si a la corrupción añadimos el permanente desacato a la ley por parte de autoridades, haciendo que el Estado de derecho sea un simple enunciado constitucional, tenemos un panorama nefasto de funcionamiento del sistema político.

La crisis de nuestro sistema democrático se manifiesta, también, en las abismales desigualdades sociales existentes; mientras escasos grupos familiares, fáciles de contar, viven ensoberbecidos por la fortuna y el poder, la gran mayoría de la población vegeta en la pobreza y hasta en la indigencia. En los últimos tiempos, sobre todo, el número de pobres ha crecido de manera alarmante. Hay un proceso acelerado de pauperización de las capas medias. En tales condiciones, hablar de una sociedad de iguales, donde todos se sientan iguales y con las mismas prerrogativas de participación democrática; es simplemente hablar en el vacío, es hablar de una utopía. Por otro lado, las diferenciaciones de etnias y culturas, juntadas a la diversidad de regiones geográficas, han impedido la estructuración de un ente nacional. Somos una nación en ciernes, como lo han señalado Rafael Quintero y Érika Silva. Mientras tanto, el Estado pretende imponer su poder como si se tratara de una sociedad homogénea. Surge, entonces, la discriminación y el marginamiento de amplias capas de población, que no sienten suya la nación en la que les ha tocado vivir ni suyo el Estado que supuestamente los protege. Un país, desintegrado así, que no le brinda protección ni seguridad para mañana, deja de interesar al

hombre común. Por eso la migración hacia otras tierras, en búsqueda de trabajo y futuro promisorio.

La crisis se manifiesta, además, en los partidos políticos, que deberían ser los instrumentos idóneos de intermediación entre la sociedad civil y el Estado. Atraviesan los partidos una crisis de credibilidad y de confianza. No aparecen, ni remotamente, como los portadores de las demandas y los anhelos de las clases y grupos sociales que dicen representar, peor de la sociedad en su conjunto. A las cúpulas partidistas pareciera que solo les interesa su acomodo personal o el de sus más cercanos allegados. En campañas electorales, se presentan como los abanderados de las aspiraciones de las masas, y después de la victoria, las oprimen, denigran y vilipendian. No son organizaciones ideológicas ni doctrinarias. Y la falta de doctrina provoca la falta de ética y de escrúpulos, que los empobrece cualitativamente y les resta jerarquía a su accionar. Las contiendas electorales se han convertido en empresas electorales que derrochan ingentes sumas de dinero en radio, prensa y televisión, en un país con cerca de un 80% de pobres e indigentes. Cuando las campañas electorales deben ser programáticas, donde se discutan democráticamente los angustiosos problemas que soporta el país, para que la ciudadanía conozca realmente los proyectos y planes de gobierno de los partidos que aspiran al poder. Los dineros con los que el Estado financia, por disposición legal, a los partidos más grandes y que les entrega anualmente a sus cúpulas, deberían ser utilizados exclusivamente para que todos los partidos y candidatos, en absoluta igualdad de condiciones, obtengan espacios en los medios de comunicación social, para la difusión de sus programas durante las lides electorales. Sería una de las formas de democratizar la vida política del país.

La crisis de nuestra democracia se manifiesta, también, en la poca participación ciudadana en los quehaceres de la vida política y social, en el ámbito nacional y a niveles locales. Por el desprestigio en que han caído los partidos políticos, la desconfianza que inspiran, el hombre de la calle menosprecia la política, hasta la detesta. Considera a los políticos seres despreciables, oportunistas, que lo único que buscan es el poder para satisfacer sus apetitos de enriquecimiento y la obtención de privilegios. La juventud pretende desentenderse de la política, la desprecia por considerarla una actividad que induce a la demagogia y a la corrupción. Es la angustia de un pueblo sin destino seguro, que con sacrificio obtiene el pan de cada día y no sabe si lo conseguirá mañana. Hacer política, en tales condiciones, aparece un desatino.

Este desapego a la actividad política puede convertirse en una tragedia para el pueblo ecuatoriano. Para que las cosas cambien y se encuentren nuevos rumbos en la construcción de una sociedad digna y próspera, hay que inmiscuirse en la política, entendida ésta como una actividad constructiva, al-

truista, que busca la solución de los problemas que soporta la nación y el pueblo, justa y solidaria, que conduzca al bienestar general y al progreso social.

En conclusión, la crisis de nuestra vida democrática existe. Hay que resolverla. Ella está inserta en la propia estructura del sistema político imperante, sistema que ya no da más, que debe ser cambiado, mejorado. ¿Cómo hacerlo? El tema lo trataremos en el capítulo final del presente trabajo.

2. LA DEMOCRACIA, UN PROCESO HISTÓRICO EN CONSTRUCCIÓN PERMANENTE

«La democracia no es un sistema rígido e invariable, definitivamente construido para el porvenir y para siempre, sino una institución en perpetuo devenir».²

Eloy Lares Martínez

Frente a un panorama como el descrito, nos preguntamos qué nos depara el futuro, y la respuesta resulta incierta. Nos desenvolvemos en un clima de desesperanza y frustración, que nos lleva a concebir como formas de salida a la crisis que nos agobia, representaciones autoritarias de gobierno e inclusive dictaduras militares; es que nuestro país se ha convertido en *un pobre país de ricos y un rico país de pobres!*³

Las movilizaciones y protestas sociales ponen de manifiesto las falencias de una anacrónica organización estatal, que beneficia a unos pocos ricos y discrimina a un gran sector de la población, permanentemente postergado y angustiado por la política gubernamental y la dureza de la crisis económica, que encontró como subterfugio de un país a la deriva⁴ la «dolarización» medida adoptada por el gobierno Noboa (luego de plantearla Mahuad) en forma desesperada y sin justificación técnica de impredecibles repercusiones sociales.

En el fondo de las protestas populares, subyace un anhelo de consolidación y mejoramiento de la democracia, pero de una democracia verdadera, participativa y solidaria, que supere los estrechos límites de los procesos elec-

57. El Estado posee muy pocas competencias exclusivas: relaciones internacionales, defensa, seguridad, legislación básica en materia mercantil, laboral, régimen electoral, etc.

58. Ejemplo de competencias concurrentes son las áreas de educación, sanidad y medio ambiente.

torales que se repiten cada cierto tiempo, de escasa y sospechosa representación popular. La democracia sustentada en el ejercicio del sufragio sirve para legitimar el sistema político, pero no es suficiente. A la democracia hay que entenderla como un fenómeno social y económico, en el que lo más importante es que la riqueza producida en un país se distribuya de manera más equitativa, reduciendo las diferencias sociales. Las extremas desigualdades sociales y las condiciones de miseria en que vive el país representan el peligro más serio para la supervivencia de la democracia política; para la consolidación de la democracia, hay que eliminarlas.

Para Fabián Corral, nuestro país vive desde hace tiempo una democracia totalmente ineficiente, porque no le sirve a la gente; los temas políticos, las formas de gobierno, las leyes, son herramientas que deben ser útiles a la población, y éstas cuando no funcionan deberían ser replanteadas, recreadas y fortalecidas para buscar el bienestar común.⁵

En la América Latina de hoy, vivir en democracia no es solamente un derecho de cada hombre, sino un imperativo social. La democracia es, también, el nuevo nombre de la paz.⁶

Sin embargo surge la interrogante, ¿qué democracia necesitamos?:

La crisis que vivimos pone de manifiesto la vinculación estrecha que debe existir entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales del ser humano.

La democracia política no basta y es precaria, cuando no la acompaña la democracia social y económica. La democracia es y debe ser el fruto de la justicia social.

Si se conculcan las libertades individuales, si no existe respeto al ser humano, como con frecuencia ocurre, si no nos sentimos identificados con el gobierno que nos representa, si no participamos en las decisiones que nos interesan como comunidad, ni podemos exigir rendición de cuentas a nuestras autoridades, no podemos hablar de democracia, aunque técnicamente puede parecerlo.

No podemos con hambre, con analfabetismo, con exclusión, discriminación, sin vivienda y sin salud, hablar de democracias reales.

Construir una democracia sustentada en la combinación armónica de la representación con la participación, de manera que el voto no sea un ejercicio periódico inútil, que deja a los pueblos sin control sobre los gobernantes y sus políticas. Democracia es mucho más que elecciones. Es el ejercicio del gobier-

59. Ejemplo de competencias compartidas se refieren a legislación mercantil, penal y penitenciaria.

no por el pueblo, que no puede limitarse sólo a su participación política plena y activa, sino que necesita incluir la democracia económica y social.⁷

Si repasamos nuestra historia de las últimas décadas, bien podemos decir que estamos lejos de la construcción de ese tipo de democracia que combine armónicamente la representación política y el desarrollo económico y social. Las condiciones de vida de la población, en vez de mejorar, han empeorado. Pobreza, desempleo, inseguridad en la vida y el trabajo, marginamiento y exclusiones, carencias de todo tipo, son males que se han agudizado cada vez más, a tal punto que estamos atravesando una de las peores crisis de la historia republicana, al decir de la mayor parte de estudiosos sociales. Y no hay duda que tan calamitosa situación tiene, como una de sus causas, el modelo deficiente de nuestra democracia representativa sobre el que se asienta el sistema político imperante, que no ha logrado superar la separación existente entre sociedad civil y Estado, que no ha podido acabar con las inequidades sociales ni con la forma anacrónica de gobernar, no en beneficio de las mayorías, sino de los pocos y reducidos grupos de poder económico.

De donde resulta que la lucha por la democracia necesariamente debe ir ligada con la lucha por una mejor y más equitativa distribución de la riqueza social. Si ésta es creada por los distintos grupos sociales, nacidos de la diversidad étnica, cultural, de género, de edad y por la variedad geográfica de sus asentamientos territoriales, es lógico suponer que se reparta en forma adecuada, beneficiando a todos esos sectores, pero en realidad, solo beneficia a las élites económicas dominantes, con lo que la brecha entre ricos –pequeña minoría– y pobres –la inmensa mayoría de la población–, se acrecienta, creando situaciones impredecibles en los años que vendrán, por los estallidos sociales que podrían acontecer.

La nueva concepción de democracia de la que venimos hablando, supera los límites de la democracia política para abarcar el contexto de toda la sociedad en su conjunto. Para decirlo en palabras de un pensador venezolano: «La democracia no es únicamente un sistema político, sino también una forma de vida, que se expresa en las diversas dimensiones, política, económica, social y cultural, en que se desenvuelve el hombre en sociedad. Si bien los partidos son condición necesaria de la democracia, no son por ello suficiente. Tildarle unilateralmente sus fallas conforma un argumento no solo injusto, sino también falaz... La democracia no es un fin en sí mismo, sino un medio al servicio del hombre y las potencialidades ínsitas a su dignidad».⁸

60. Todas las CCAA tienen un mínimo garantizado para desarrollar programas en materia de educación, sanidad, vivienda, etc. Es menester señalar que no hay un modelo autónomo pa-

La vida del hombre en sociedad se desenvuelve en un complejo marco de aspectos relacionados con procesos económicos, sociales, culturales, políticos. Todos ellos determinan el comportamiento individual y colectivo de los seres humanos y la conformación de agrupaciones sociales que se identifican con sus diferentes maneras de ser y de actuar y que contribuyen, todas ellas, al desarrollo de pueblos y naciones para la satisfacción de sus necesidades y el logro de sus aspiraciones. Aquí aparece la democracia como el instrumento idóneo que sirva al hombre para vivir en sociedad y para conquistar una vida plena de realizaciones materiales y espirituales.

La democracia, por tanto, se remite no solo a los referentes de administración del poder público y de elección de autoridades de gobierno (la política), sino a los de producción y distribución de bienes y servicios (la economía), a los de reconocimiento de nacionalidades y valores socio-culturales diversos (la cultura) y de intereses distintos, a veces contrapuestos, de las clases y grupos humanos existentes en el colectivo social.

Surge, entonces, la democracia, con un contenido que sobrepasa el campo meramente político de representación y que abarca a toda la sociedad en su globalidad: la democracia de la sociedad, en todas sus dimensiones y manifestaciones. Democracia de la sociedad civil y democracia de las instituciones del poder público: ese debe ser el camino que acerque el Estado a la sociedad y que conduzca a la construcción de un nuevo ordenamiento social y jurídico que procure al hombre un mundo de bienestar, justicia, igualdad y solidaridad.

3. AUTONOMÍAS: PROYECTO QUE PUEDE INCIDIR EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO MANIFESTACIÓN DE LA DEMOCRACIA

«Es que el desafío de la ciudadanía es triple: detener los ajustes neoliberales, para poder sobrevivir; crear una democracia cierta, creíble y un Estado eficiente pero profundamente descentralizado».

Willington Paredes Ramírez.

A lo largo de este trabajo, hemos visto que en un Estado centralizado, las instancias de poder político se vislumbran alejadas del ciudadano común y corriente; en el ámbito de la descentralización y/o autonomía, los gobiernos

seccionales y locales aparecen más cercanos al conglomerado social; por lo que las probabilidades de caminar hacia una democracia real y participativa, se torna más viable. De esta manera, entendemos la descentralización como un proceso que va de la mano con la participación y la democratización de la sociedad. No debemos olvidar que existe una Ley de Descentralización y Participación Social, vigente desde 1997, en la que se conceptúa a la participación social, como 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».⁹

Para Patricio Moncayo, la descentralización entraña una concepción revolucionaria del gobierno: los conflictos deben ser enfrentados en las instancias de decisión en las que tales problemas son de alto valor. «Gobierno no solamente es el que se ejerce en el nivel central. Gobierno es también el que se ejerce a nivel local, barrial y comunitario».¹⁰

Es así, como la democracia formal adquiere representatividad y credibilidad y se torna sobre todo participativa; porque evidencia que es un sistema que es capaz de responder con solvencia a los problemas estratégicos que se presentan y dejar los problemas de menor cuantía para que sean resueltos por las autoridades seccionales, de esta manera también el liderazgo, tan venido a menos se fortalece y dignifica.

Con gobiernos seccionales autónomos o descentralizados, se pluralizan los escenarios públicos para el planteamiento de los problemas, requerimientos, dificultades, conciliaciones y toma de decisiones, ello ya es una forma de democratizar al país. Estos se convertirían en espacios para que los individuos y entidades sociales (organizaciones barriales, vecinales, comunidades, gremios, etc.) participen en las distintas facetas que les atañen: gestión, control, fiscalización, lo que conduce no solo a una mayor democratización sino a una significativa eficiencia administrativa.

Por tanto, debemos emprender este debate autonómico / descentralizador, no como una «propuesta de gobierno» o tema propio de las élites regionales o locales; es imprescindible incorporar nuevos actores sociales, políticos e institucionales que forjen un modelo de descentralización estatal, acorde con los principios de solidaridad y desarrollo equitativo; debilitando las relaciones clientelares y caciquistas vigentes en nuestro sistema.

ra las CCAA, sino que cada región elabora su propio modelo.

61. Eliseo Aja, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza Editorial, Ciencias Sociales, 1999, p. 38.

Una vez definidas las diferentes propuestas en torno a la descentralización y/o autonomía, consideramos que estos temas deben situarse en el marco del tipo de sociedad y Estado que aspiramos construir. Procesos que lejos de los discursos neoliberales consideramos deben ir de la mano con el concepto de democracia, desde dos vertientes: democratización regional que implica mayor participación de las regiones en los lineamientos de planes y programas de gobierno e incremento de la participación de los actores sociales a escala regional y local, articulándolos al nivel nacional.

Este proceso descentralizador, a diferencia de su contraparte, reconoce la diversidad geográfica, cultural, racial, religiosa, generacional, etc. que se presenta en el país, no la unifica y homogeneiza como lo hace el Estado centralizado, atentando contra la posibilidad de construir un Estado que represente dicha diversidad y la fortalezca, consolidando los espacios locales, que es el lugar donde se presenta y valoriza esa diversidad que nos enriquece.

Somos del criterio que la descentralización y el ejercicio de ciertas formas y niveles de autonomía, contribuyen en el diseño de un modelo de Estado incluyente y productivo si los objetivos y metas de estos procesos son fruto de proyectos concertados que garanticen su viabilidad y su vigencia efectiva.

Si entendemos como uno de los objetivos de la descentralización, la democratización de la sociedad en su conjunto, debemos llevar a cabo una serie de acciones que refuercen la participación social y ciudadana, basada en la tolerancia y concertación, es difícil pero no imposible.

El concepto de autonomía no significa independencia de una región y/o localidad de otra, significa interdependencia, por su relación con el otro; surge de la búsqueda y la urgencia de complementar formas de existencia que no anulen las identidades que los constituyen.

En ningún momento el proceso autonómico implica desfase entre lo local, regional, nacional y global; pensar así, sería construir un panorama sin fundamento material, territorial o social.

En los procesos autonómicos, la participación ciudadana es fundamental, al ser uno de los factores principales que mejoran su calidad de vida: mecanismos de participación que deben permitir el acceso equitativo a los derechos y exigir el cumplimiento de las obligaciones individuales y colectivas con la sociedad y con el Estado.

Esta forma de participación se potencia en gran medida cuando estamos frente a un entorno local que permite la expresión y despliegue de las particularidades sociales, culturales, de un país diverso como el Ecuador. «En esta dirección, la descentralización del Estado juega un rol fundamental como forma organizativa que se afirma en las estructuras locales del país y que las

puede potenciar significativamente, porque contiene la posibilidad de un mayor ejercicio de la participación social». ¹¹

Sin embargo, para que esta participación se cristalice se requiere una nueva concepción del quehacer político, concebido hoy por hoy como un oficio denigrante, también se requiere redefinir lo público y privado, como espacios diferentes pero no necesariamente contradictorios, espacios en los cuales deben representarse los intereses de toda la sociedad.

La descentralización y/o autonomía como forma de organización estatal debe sustentarse en el desarrollo de un nuevo tipo de democracia basado en la participación ciudadana; una sociedad que construya y forje su futuro no es una quimera, si ella se percatara que su localidad o región responde a sus expectativas y anhelos, si al gobernante se le conmina a rendir cuentas del manejo del poder, ello obviamente depende de los contenidos democráticos que sustenten los procesos de reorganización del Estado.

Es menester en este punto, aclarar, desde luego, que la descentralización y/o autonomía no es la panacea de un futuro promisorio para nuestro país, pero estamos seguros que constituye un mecanismo de organización estatal más justo y solidario, más democrático y participativo, respetuoso de la diversidad y de las particularidades propias locales y regionales; en el presente homogeneizadas y discriminadas hasta niveles aberrantes.

Conscientes que este nuevo modelo político-administrativo (descentralizado o autonómico), implica controversia y provoca reticencias, porque es un tema que implica desprenderse de facultades y competencias propias (germen de autoritarismos y corrupción) y recursos que a futuro serán administrados por los entes seccionales ya existentes u otros nuevos que serán creados, esta transformación, obviamente va a afectar la relación centro-periferia; los gobiernos seccionales que son los que palpan a diario las carencias que obstaculizan el desarrollo local, tendrán un papel preponderante en el nuevo entramado socio-económico y político y por tanto deberá prevalecer el principio de solidaridad que permita la consolidación de un concepto de nación que confiera posibilidades de enfrentarnos también al entorno mundial que, con un proceso globalizador a cuestas, se presenta desolador para los países tercermundistas.

Los entes seccionales deberán demostrar que son espacios en los que se debaten ideas, se plantean proyectos con eficiencia y honestidad. Ese es su reto. Así la transferencia de competencias y de recursos desde el Estado a lo provincial y municipal tendrá sentido en beneficio del ciudadano que contará

1. Propuesta de la Red Universitaria sobre Descentralización, Quito, noviembre de 1999.
2. Eloy Lares Martínez, *Colección del Cincuentenario*, No. 1, p. 38.

con la oportunidad de una mayor participación democrática y de, comunitariamente, crear mejores condiciones de vida.

Mediante una descentralización democrática, se hace posible una auténtica participación popular, una más justa distribución de la riqueza, una real aplicación de los mandatos constitucionales de rendición de cuentas y responsabilidad, una mejor prestación de servicios públicos y un desarrollo sustentable y equilibrado que es la permanente aspiración del país.

Es necesario incrementar la participación de la sociedad civil, de tal manera, que los usuarios de servicios, las organizaciones vecinales, la comunidad en sí puedan contribuir a la determinación de las posibles soluciones a los problemas que los agobian, en la identificación de sus prioridades, en la realización de proyectos y en procurar su cuidado y mantenimiento.¹²

Para alcanzar esta participación individual y colectiva, es valioso fomentar el fortalecimiento de las organizaciones populares ya existentes y permitir la creación y multiplicación de otras en las diferentes instancias urbanas y rurales; de esta manera se promociona la participación activa, solidaria y creativa de la población ecuatoriana para el ejercicio de una democracia real.

En conclusión, la descentralización no es un fin, es un instrumento para profundizar la democracia ante el nacimiento de nuevos actores sociales y el comienzo de diversos canales de participación. Es un medio para democratizar la sociedad, porque consolida una distribución más equitativa de los recursos, ofrece una participación directa de los ciudadanos y valora las particularidades locales. Es una herramienta potente para elevar el nivel de eficiencia de la gestión pública, relegitimar al Estado y garantizar la gobernabilidad.¹³

La falta de ciudadanía es una causa de los problemas nacionales: no hay solidaridad, no se busca el bien común, hay corrupción, hay politiquería, clientelismo, caciquismo, los líderes han servido a intereses de grupo e individuales (hay excepciones, como en toda regla) y los habitantes se han contaminado cada vez más con este sistema. Estas características no contribuyen precisamente a la formación de ciudadanos y refuerzan el estado de cosas existente. Se cierra el círculo negativo.

Creemos que hay una relación directamente proporcional entre ciudadanía y fortaleza de la nación. Que si existe un sentimiento de pertenencia, a través de la creación de organizaciones que interactúan conformando un tejido social,

3. Graffiti popular.
4. En uno de sus discursos, Jamil Mahuad, se refirió al Ecuador, como un país a la deriva, como el Titanic a punto de hundirse.
5. Fabián Corral, «Quito y crisis política», en *Ciudad para todos*, No. 4, febrero de 2000, p. 4.
6. Pedro Niken, *Agenda para la consolidación de la democracia*, p. 9.
7. Roberto Regalado, *América Libre*, No. 10.

si éste se preocupa por su futuro común en forma descentralizada y no paternalista, la nación será un concepto vigoroso que cubra a todos y permita una mayor estabilidad. Todo ello contribuirá a un mayor desarrollo y al mejoramiento de la calidad de vida, sin descuidar por cierto una más equilibrada distribución de la riqueza.

La pregunta del millón es ¿cómo crear ciudadanos? Creemos que la respuesta es a través de la participación de la población en el ámbito local, que es donde vive y se relaciona, donde se definen los principales elementos que determinan su nivel de vida, el trabajo, los servicios, la salud y la educación. Ello no significa desconocer la importancia de la participación a escala regional o nacional. Ésta será más fácil y mejor cuando aquella haya sentado las bases de la ciudadanía.

Si participa, la población se va a sentir «parte», se va a involucrar, va a desarrollar sus energías, va a ponerse de pie y caminar, va a dejar de ser mendiga, va a preocuparse por el bien común, va a controlar mejor la corrupción, va a ejercer sus derechos pero también sus deberes, va a preocuparse por los más débiles. Va a recordar la historia y terminar pensando como parte de una nación, inmersa en el fenómeno de la globalización y actuando para tener un lugar en ella.

Si se camina por el sendero de la participación, por el contrario, habrá siempre más transparencia, la posibilidad de que alguien tome cuentas al gobierno local, aunque sea con el voto en las elecciones, de que con mayor frecuencia se actúe pensando en el futuro común o de que se pueda recurrir a las entidades centrales que seguirían orientando con políticas nacionales, capacitando y controlando su ejecución.

La descentralización / autonomía se halla indisolublemente ligada a la profundización de los espacios democráticos de participación ciudadana. De lo contrario, es decir, si las élites microoligárquicas y caciques locales o regionales se enquistaran en el poder, sirviéndose incluso del voto popular, la descentralización / autonomía podría perder legitimidad, podría ser reversiva, en el sentido de profundizar comportamientos autoritarios, mecanismos clientelares, concentración de poder en las capitales provinciales y cabeceras cantonales. En definitiva, podría reproducir, en micro, comportamientos macro, típicos del centralismo gubernamental.¹⁴

La descentralización / autonomía como un proceso de transformación social (no únicamente técnico-jurídico), requiere de múltiples actores que la debatan en los más variados espacios; no puede ni debe (como está aconteciendo) ser tratada exclusivamente por las élites económico-políticas que han detentado el poder y que en definitiva han sido los autores de un centralismo obsoleto e inoperante o por lo menos han guardado un silencio cómplice.

Para instaurar una identidad de país, es preciso reconocer y respetar su diversidad y profundas diferencias, el proceso descentralizador / autonómico debe ser discutido por los actores sociales a nivel local para luego adquirir dimensión nacional; esa es la manera democrática y consensuada de resolver los proyectos de país. Ello exige renunciamentos, tolerancia y generosidad.

Debemos descartar la idea de que la descentralización se cristalizará debilitando al poder central; para descentralizarnos requerimos una institucionalidad fuerte y legitimada, que goce de credibilidad y respaldo popular y también propuestas innovadoras que impulsen este proceso de cambio.

Para la Red Universitaria,¹⁵ los objetivos de la descentralización se resumen en:

- Promover el desarrollo económico, social y político de manera armónica y equilibrada en todos los espacios y jurisdicciones que conforman el Estado y la sociedad ecuatoriana.
- Profundizar y extender la democracia como modo de vida de todos los ecuatorianos y ecuatorianas.
- Alcanzar el bienestar material y espiritual así como una óptima calidad de vida del pueblo ecuatoriano en un país potencialmente rico.
- Viabilizar la participación ciudadana y el afianzamiento del respeto a los derechos humanos.
- Enfrentar el proceso de globalización con la creación de condiciones para mejorar la producción, la productividad y competitividad, así como la participación directa de los ciudadanos en el poder local.

Para el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, CODENPE, el Estado es excluyente y la división político administrativa no corresponde a la realidad pluricultural e histórica del país. Es por ello que el desarrollo económico y social se muestra asimétrico y privilegia las urbes, marginando al campo. Prueba de ello es que la pobreza se concentra en las áreas rurales, especialmente entre indígenas y afroecuatorianos.

La democracia, para ellos, es meramente formal porque no existe una verdadera participación ciudadana en la toma de decisiones.

El periodista Eduardo Tamayo, en su interesante libro «Movimientos Sociales, la Riqueza de la diversidad»,¹⁶ nos dice: «Un sector social se convierte en movimiento social, cuando tiene un mínimo de identidad y de propuesta programática, capacidad de acción conjunta y posibilidades de interpelear a la sociedad y al Estado. Lo que caracteriza a un movimiento social es el

9. Artículo 3 inc. 3 de la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social.

10. Patricio Moncayo, «Descupulizar la descentralización», en *Revista Holograma*.

intento colectivo de introducir cambios en la sociedad y de crear un orden social distinto».

En la sociedad existen, mejor, coexisten los más diversos sectores sociales, no es homogénea, sino más bien diversa, por el modo de vida, la noción de género, el grado de formación, las costumbres, la edad, las relaciones sociales, los marcos geográficos, la tradición cultural, las estructuras políticas y tantas cosas más. La riqueza de una sociedad se asienta, precisamente, en esa diversidad. Lo importante es poder dar a cada uno de esos diversos grupos la oportunidad de desarrollarse y vivir en los perfiles de su realidad, respetando sus formas de ser, y de sentir, dándoles la oportunidad de contribuir, con sus propias visiones e ideas, al progreso de la colectividad en su conjunto. Lamentablemente, pocos países en el mundo han logrado resolver el problema de la diversidad creando las condiciones propias para que todos los sectores sociales se sientan plenamente integrados y partícipes del convivir general, en ambiente de una auténtica democracia participativa y no meramente formal. Y aquellos que han pretendido resolver esta conflictividad, han encontrado en los procesos descentralizadores / autonómicos, la mejor opción. En la mayoría de países, incluidos los de América Latina, el régimen político margina a extensos sectores de la población, que sienten la discriminación, el menosprecio, la desatención, el abandono. Y en estas sociedades, junto a las contradicciones de clase, surgen otras, de tipo cultural, étnico, de género, religiosas, territoriales, etc.; que disgregan aún más a la sociedad. No pocos de los conflictos actuales en el mundo tienen la marca de estas contradicciones, en Europa, Asia, África, América.

Precisamente aquí podemos encontrar el origen de la búsqueda de identidad, de reconocimiento de los sectores sociales que sufren marginación; en las propias circunstancias que dieron origen a esa marginación: la opresión, el segregamiento, la falta de oportunidades, los identifica, los une. Y buscan maneras de acabar con todo ello. Reflexionan, cuestionan, buscan plataformas que los unifiquen bajo un programa de común acción. Y plantean incluso la creación de sistemas alternativos, de nuevos modelos de desarrollo y encuentran en la descentralización / autonomía un mecanismo que los ayude a encontrar una salida al abandono y a la discriminación.

CAPÍTULO V

Conclusiones y recomendaciones

«La descentralización no es un fin en sí mismo, sino un medio para lograr gobernabilidad y desarrollo con mayor equidad y democracia».

Marco Velasco

La crisis económica y política, que vive el país, de la que ya hemos hablado en capítulo anterior, exige soluciones serias y estructurales. Que no las pueden dar las élites económico-políticas que nos han gobernado y gobiernan; también existe una crisis de gobernabilidad, de legitimidad de las instituciones que deciden sobre la cosa pública. El Gobierno Noboa plantea una reforma política que hasta el día de hoy no forma parte de la Agenda del Congreso Nacional. Nada se resuelve, el país parece un barco sin brújula, ni timonel. Los problemas crecen y se mantienen sin resolverlos. Esperando que las soluciones caigan de algún lado, que el apoyo de los organismos internacionales se haga presente, al igual que las inversiones del capital extranjero a un país que se debate en el caos y la incertidumbre.

Y todo eso provoca también la crisis social. Un pueblo que se pauperiza aceleradamente, que no encuentra fuentes de trabajo y producción, cuyo futuro se le presenta desolador. Y tiene, obligado, que recurrir a la protesta, en demanda de su derecho a la vida y al decoro.

Un nuevo orden jurídico y político se hace necesario y también un nuevo ordenamiento territorial que lejos de atomizar las demandas sociales, las confluya a un organismo capaz de solventar los problemas que le rodean y que los sienten suyos. Estos nuevos órdenes jurídicos, políticos y territoriales-administrativos hay que forjarlos, partiendo de nuestras propias realidades y de las experiencias de nuestro reciente pasado histórico.

La transferencia de atribuciones, competencias y recursos, si bien constituye un elemento técnico-administrativo fundamental e imprescindible en todo intento descentralizador, no es suficiente para consolidar el proceso.

Nuestro país, empieza a tratar el tema, cuando ya muchos países latinoamericanos lo han implantado ya o lo están implantando (Bolivia, Colombia, Chile, Uruguay, etc.), ello presenta ventajas, porque permite corregir errores cometidos en otras latitudes y convertir esta debilidad en una fortaleza.

Para Augusto Barrera, «la descentralización debe entenderse como un proceso gradual y progresivo, por lo tanto abierto y consensual, que implica tiempos, escenarios y énfasis diversos. Así, en el corto plazo, deberían diseñarse e implementarse reformas institucionales de «alto impacto» y de amplio consenso que construyan un arranque. En el mediano plazo debería apuntarse, entre otras líneas, a la reconfiguración de sistemas de poder local, procesos de negociación intraprovincial, interprovincial, intra e interregional, intercantonal, medidas diferenciadas de recomposición y cambio de estrategias de desarrollo nacional, regional y local, (lo que implica nueva fisonomía de la cuestión productiva, tributaria, crediticia, legal, etc.). En el largo plazo: 1. modificaciones en la cultura política nacional y locales, en la cultura institucional, en la recodificación de los nuevos nexos de sentidos entre la sociedad y el Estado; 2. despliegue de un nuevo modelo de desarrollo económico basado en la potenciación de capacidades endógenas y en una articulación inteligente y selectiva a la economía mundial».¹

La descentralización debe entenderse como un proceso de «redistribución del poder concentrado en todas sus formas: estatal, ideológico, económico y cultural y la generación de nuevos poderes de base desde la sociedad».² Hace falta tomar en cuenta algunos aspectos importantes:

1. Dotar a los organismos descentralizados de mayor poder político para que puedan tomar las decisiones más convenientes y oportunas para el ejercicio del gobierno, convertirlos en verdaderos agentes del desarrollo regional, provincial, cantonal o parroquial.
2. Definir el tipo de descentralización que se pretende, desde el punto de vista de las jurisdicciones territoriales. Si se mantienen las estructuras actuales de provincias, cantones y parroquias, o se va por el camino de una nueva regionalización del país, que tome en cuenta las diversidades geográficas, histórico-culturales existentes.

Al parecer, en los últimos tiempos, han tomado forma propuestas de regionalización entre provincias de las regiones tradicionales, Costa, Sierra y Amazonía, que mantienen ligazones económicas o históricas que ayudarían al proyecto. En esta modalidad, se deberían también considerar las diversidades étnicas, indígenas y afroecuatorianas, sobre

11. Miguel Carvajal, «La descentralización y la necesidad de un nuevo ordenamiento territorial», en Francisco Muñoz J. (compilador), *Descentralización*, Editorial Tramasocial, 1999, p. 46.

todo las primeras, que vienen demandando, con razón y con perseverancia, el reconocimiento multinacional del Estado ecuatoriano.

En todo caso, cualquiera sea el esquema adoptado, regionalización o provincialización, se debería pensar en un nuevo modelo de división político-administrativa del país, con órganos de poder renovados o nuevos.

3. La descentralización debe trascender a todos o a la mayoría de espacios sociales del país, no puede limitarse a la creación o consolidación de gobiernos subcentrales en el afán de favorecer élites de poder económico o de clientelismo político de regiones o provincias. Debe trascender a espacios inferiores, a las diversas organizaciones del pueblo, haciendo que éstas participen en el proceso, democratizando la vida social en su conjunto. Descentralización y democracia participativa y social, deben marchar cogidas de las manos.
4. Las propuestas de descentralización deben estar enmarcadas en el plan nacional de desarrollo del país. Primero hay que determinar los objetivos generales, el tipo de sociedad que queremos construir. Entonces se podrá determinar el modelo de descentralización que coadyuve al cumplimiento del plan nacional; cómo puede ayudar a superar las desigualdades existentes en el seno de la sociedad; de qué manera va a contribuir a superar los problemas de las zonas deprimidas, la pobreza de los sectores marginados. Pensar primero en el país, como un todo único, y adecuar, luego, las opciones de un modelo de poder descentralizado que atienda los requerimientos de todas las regiones y de todos los sectores sociales.

A lo largo del presente trabajo, se ha demostrado que una de las debilidades del sistema democrático-constitucional es la existencia de un poder altamente centralizado que impide que las personas y grupos sociales tengan acceso a las instancias de decisión de la administración del Estado.

Un Estado de administración centralizada, concentra las instancias del poder político en un espacio único, alejado de la ciudadanía común y corriente.

La constitución de gobiernos seccionales y locales con autonomía relativa, incorpora a sectores ciudadanos amplios a las instancias de decisión del poder, democratizando la vida del Estado.

La democracia formal y representativa no es suficiente para garantizar el desarrollo del país. Es necesaria una democracia participativa que permita la incorporación de los diversos sectores sociales en actividades de planificación y ejecución de obras de desarrollo y de control efectivo de los órganos de administración del Estado, en lucha contra la corrupción. De donde surja la necesidad de conjugar representación y participación en la vida democrática

del país, bajo el supuesto de que la única forma de garantizar la participación es a través de la forma representativa de organización del Estado.

Las autonomías, sin un proceso que posibilite una mayor participación ciudadana, están en camino de reproducir en cada provincia, el mismo sistema centralista que se pretende cambiar con ellas y pueden prolongar las prácticas de cacicazgo en que se sostienen algunos poderes locales.

Frente a un Estado centralizador, unificador y homogeneizador, hay que construir un Estado que refleje y represente la diversidad que se da al interior de la sociedad, sea geográfica, cultural, étnica, religiosa, de género, etc. y para ello hay que fortalecer los espacios locales que son los lugares donde se manifiestan y valoran las diversidades.

No todo proceso autonómico o descentralizador produce necesariamente la democratización del Estado y de la vida política nacional; puede en determinados momentos, propender al fortalecimiento de oligarquías y caudillismos locales y a la continuación de prácticas centralistas por parte de organismos provinciales o cantonales. Un peligro de esta naturaleza ha sido advertido por representantes de algunos cantones manabitas que temen el centralismo bipolar de Portoviejo y Manta en la propuesta autonómica del Comité Cívico Interinstitucional de Manabí. Igualmente la propuesta de Fuerza Ecuador del Guayas, pretende regular, controlar o restringir la participación popular, y hasta prohibir las actividades sindicales y los paros, conforme lo han señalado Franklin Ramírez Gallegos y otros investigadores.³

En definitiva, de lo que se trata es de emprender en un proceso de descentralización del poder desde arriba y de fortalecimiento de la democracia desde abajo (desde su base local).

Por último, conviene señalar que la descentralización es un proceso, no un hecho que se puede dar de una sola vez y para siempre. Ninguna ley, por bien estructurada que aparezca, puede decretar la descentralización e imaginarse que ésta es ya una realidad. Como proceso, debe ir por etapas, comenzando por lo factible, lo posible, e ir avanzando a niveles superiores, en concordancia con los éxitos logrados y, sobre todo, con el grado de aceptación y participación ciudadanas. De caso contrario, la gestión descentralizadora puede convertirse en riesgo de desintegración nacional, de colapso de los aparatos del Estado.

Es preciso señalar que si la descentralización o la autonomía provienen de quienes se han beneficiado del sistema actual, han detentado el poder y concentrado la riqueza, estos procesos lo único que harán será reproducir el actual estado de cosas, con las mismas figuras políticas caudillistas y cliente-

lares en otros espacios geográficos. En torno al tema, hacemos las siguientes reflexiones, a manera de conclusiones y recomendaciones:

La centralización y su antítesis, la descentralización, deben ser enfocadas en su real contexto histórico.

La descentralización / autonomía debe ser enfocada y llevada a cabo como un objetivo nacional, no particular de ninguna región, menos aún de una provincia o ciudad.

Al plantear la descentralización y/o autonomía, debemos partir de la premisa que el Ecuador es uno solo, lo que no significa negar las diversidades que nos enriquecen y no atentan la unidad de país. Ellas deben ser esgrimidas, poniendo de relieve el todo y no las partes. De esta manera cualquier proyecto autonómico debe coadyuvar al fortalecimiento de la unidad nacional y a la profundización de la democracia, debe ser promovido por las regiones y nacionalidades permanentemente marginadas, debe ser enfocado de abajo hacia arriba, desde el ciudadano común a sus gobernantes, de la periferia al centro. Dentro de este contexto es posible edificar y fraguar un nuevo estilo y, por qué no, un modelo de desarrollo que cambie drásticamente en primer lugar la relación (ahora prácticamente inexistente) entre gobernantes y gobernados, que genere una sociedad donde todos asumamos nuestras responsabilidades, como copartícipes del futuro que anhelamos fundar.

Concebimos el proceso descentralizador o autonómico como un modelo de organización del Estado, que cambie no solo el andamiaje administrativo-territorial, sino como un mecanismo de redistribución del poder y la riqueza, de la implantación con diferentes protagonistas políticos, de un nuevo orden económico, social y político nacional.

La transferencia de responsabilidades y competencias del Gobierno central a los gobiernos seccionales, debe ser selectiva y gradual, para que el proceso de descentralización, desconcentración y autonomías no fracase.

Los municipios (entes seccionales de gran importancia en este proceso) deben fortalecerse y desarrollar altos niveles de participación popular y gestión administrativa. Así también, deben capacitarse para asumir las responsabilidades a ser transferidas.

Los objetivos descentralizadores no son posibles con una política económica endeble, se requiere fortalecer el desarrollo interno bajo principios de estabilidad, crecimiento sostenido y redistributivo; debemos incentivar el aparato productivo local, especialmente el sector agrícola y agroindustrial, a las pequeñas y medianas empresas; lo que implica una urgente transformación de la política crediticia, tributaria y fiscal.

Es fundamental articular las políticas impulsadas «desde arriba» (gobierno central) con aquellas impulsadas «desde abajo» (entes locales); ello es posible con un ente intermedio (corporaciones regionales, consejos provincia-

les, etc.) capaz de generar consensos y políticas comunes que nos lleven a un crecimiento sostenido y disminución de las desigualdades regionales, económicas, sociales y culturales, anhelo de las mayorías.

La descentralización, aunque parezca contradictorio, implica el fortalecimiento del centro, si las partes son fuertes, el centro también lo es. Si el poder central entrega a los entes locales competencias y atribuciones que le son propias, no significa un desmedro de sus funciones sino la asignación de competencias que permitan una mejor relación con el entorno internacional.

Al igual que el modelo autonómico español, son necesarias competencias exclusivas, excluyentes, concurrentes y compartidas, ello permite la armonización de políticas públicas y la participación ciudadana en los distintos niveles, no olvidando el vínculo nacional.

Como lo dice la Constitución, toda transferencia de competencias tiene sentido cuando el órgano correspondiente está en capacidad de asumirlas y si se hace un incremento análogo de recursos económicos.

La actual división territorial del Ecuador, es a todas luces arbitraria, gracias a ella, muchas provincias perdieron su referente ancestral, ello da lugar a la atomización regional, lo cual conduce al caudillismo y caciquismo propios de las localidades; por esta razón, es prioritario, repensar en una definición territorial bajo el principio de la «democracia territorial» (como dice Fernando Carrión), ello promueve el desarrollo y rompe esquemas errados del quehacer político.

Hay problemas que evidentemente deben ser resueltos centralizadamente, como la seguridad interna y externa, las relaciones internacionales, la macroeconomía, la seguridad social, el comercio exterior. Pero otros que tienen importancia regional, provincial, cantonal, parroquial, barrial o comunitaria, por ejemplo: mantenimiento de vías, salud, educación, turismo, cuidado de parques y jardines, no pueden entrar a la agenda del gobierno central, para ellos no son básicos y permanentemente son relegados o tardíamente resueltos.

Toda asignación de recursos en un proceso descentralizador debe basarse en el principio de solidaridad, por el cual, las provincias y cantones más atrasados y pobres reciban recursos de las provincias y cantones más ricos y menos atrasados, así como del gobierno central, para que manejen esos recursos y cumplan con las competencias asignadas con eficacia.

La viabilidad de la democracia en nuestro país, depende de su capacidad para convergir la concepción de democracia de las distintas nacionalidades (indígenas, afroecuatorianas, etc.) y la concepción de democracia del resto del país; solo así, la nueva institucionalidad y los nuevos esquemas político-administrativos, guardarán una relación dialéctica con los valores, espacios y oportunidades de la nueva democracia.

Los temas de descentralización, desconcentración, regionalización, autonomía, deben nacer del consenso ciudadano, de las agrupaciones sociales de base, barriales, vecinales, de los estudiantes, de los gremios artesanales, profesionales, de los círculos académicos, etc.; jamás deben ser el fruto de decretos ejecutivos.⁴

Con la descentralización o con la autonomía siempre existe el peligro de que surjan nuevamente en el país los caudillismos regionales que solapadamente intenten institucionalizar su hegemonía.

Consideramos positivo que en la propuesta de Noboa Bejarano, las autonomías sean optativas para aquellas regiones que sientan la necesidad de crear un espacio administrativo propio y además tenga la capacidad de auto-sustentamiento, no se obliga a nadie.

El presente trabajo, trae a colación un tema actual, son ideas que pretenden convertir en realidad sueños ansiados por una sociedad permanentemente olvidada y humillada, creemos firmemente que la descentralización bien encaminada es un instrumento que vivifica la participación ciudadana, fortalece la democracia, entendida como un proceso en constante perfeccionamiento. Sostenemos que la descentralización o autonomía es viable en nuestro país, lo demuestran día a día organismos seccionales que han emprendido una labor comunitaria y de servicio social de gran éxito. Para construir el orden deseado, se requiere la entereza para enfrentar los problemas coyunturales que se presentan y la visión de mediano y largo plazo encaminada a disminuir la brecha existente entre ricos y pobres y así propender a una sociedad más justa y solidaria, más humana y progresista.

Al elaborar este trabajo, me propuse remarcar los vicios del sistema político-administrativo que soporta el país, la profunda crisis que lo agobia, no con objetivos puramente de denuncia, sino más bien en la búsqueda de soluciones adecuadas que permitan desbrozar el camino del progreso y el bienestar general, concibiendo como una de ellas la descentralización / autonomía. Las perspectivas son nada halagüeñas, dada la complejidad de los problemas existentes y la falta de propuestas consensuales que conduzcan a los cambios. Consideramos que el elemento fundamental de las transformaciones que el país exige en esta coyuntura histórica están enmarcadas en la lucha por la democracia y la participación social, utilizando la descentralización / autonomía, no como fines sino como medios para la construcción de una Patria nueva, justa y solidaria, en beneficio de todos los ecuatorianos.

Todavía no se ha inventado un régimen político mejor que el democrático y una forma de gobierno mejor que la descentralizada. Pero hay que com-

12. En la actualidad la cosa pública se le ve como cosa de nadie, no como propia y por ende no se la cuida ni se la protege, porque no han sido copartícipes en su construcción y funciona-

prender que la democracia no es algo acabado, sino un sistema en permanente camino de perfeccionamiento y superación. Y que la obligación de todos y cada uno, es contribuir a que ese proceso siga su marcha ascendente en procura de un mundo de bienestar y satisfacción, sueño y utopía de los seres humanos a lo largo de su milenaria historia.

Bibliografía

- Aja, Eliseo. *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza Editorial, Ciencias sociales, 1999.
- Almeida, Ileana. «El problema de lo nacional en el Ecuador», *Revista Ciencias Sociales*, vol. III, No. 12, 1981.
- Araujo, María del Carmen. *Descentralización fiscal. El caso de Ecuador*, CEPAL. Artículos de diversos diarios del Ecuador e internacionales.
- Banco Interamericano de Desarrollo. *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1994. Descentralización fiscal*.
- . *Perspectivas de la descentralización política, administrativa y fiscal en Ecuador*, diciembre de 1996.
- Barrera G., Augusto (coordinador). *Ecuador: un modelo para [des]armar. Descentralización, disparidades regionales y modo de desarrollo*, primera edición, Quito, Grupo de Democracia y Desarrollo Local: Ciudad, Terranova, IEE, Sendas, Red Cántaro, Riad. Auspicio: VECO-Ecuador, ILDIS, Abya-Yala, diciembre 1999.
- Burbano Játiva, Anacélida. «Los sistemas electorales y el régimen de partidos políticos en el Ecuador», tesis doctoral de la Universidad Central del Ecuador, Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Políticas y Sociales, Escuela de Derecho, Quito, 1999.
- Carrión, Fernando. «Descentralización, entre lo global y lo local», en *Ecuador Debate*, No. 44, Quito, CAAP, agosto de 1998.
- Castillo V., José Bolívar. *Descentralización del Estado y Desarrollo Fronterizo*, Casa de la Cultura Ecuatoriana Benjamín Carrión, Núcleo de Loja, julio de 1995.
- Chiriboga Zambrano, Galo; Quintero López, Rafael (editores). *Alcances y limitaciones de la reforma política en el Ecuador*, primera edición, Asociación Americana de Juristas (AAJ) / Escuela de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Central / ILDIS / Proyecto Latinoamericano para Medios de Comunicación / Fundación Friedrich Ebert, 1998.
- CONAM, Proyecto MOSTA. *Hacia la reforma del Estado. Opiniones, consenso y controversia en la sociedad ecuatoriana*, primera edición, Quito, marzo 1998.
- Constitución Política de la República y demás leyes conexas al tema de la descentralización en el país e internacionales.
- Chaves, Ángel Polibio. *Reforma política ¿más gobernabilidad?*, Quito, Fundación Konrad Adenauer, 1998.

- «Descentralización y gobiernos municipales», seminario organizado por la Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES) y el Programa de Desarrollo Municipal del Banco del Estado (PDM), Quito, 1993.
- Donoso H., Patricio; Granja, Rafael. *Descentralización y desarrollo local. Construimos el futuro con nuestras propias manos*, Quito, Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES) / Programa de Apoyo Municipal (PAM). Auspician: Comunidad Europea / Fundación Cipie / Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 1999.
- Economía y Política. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Cuenca*, Época II-III, No. 6, 2000.
- Eguiguren Valdivieso. Genaro. *El Gobierno Federal de Loja. La crisis de 1858*, Quito, Corporación Editora Nacional / Municipio de Loja, Biblioteca de Ciencias Sociales, vol. 41, 1992.
- Espinosa, Leonardo. «Procesos de integración regional y subregional en América Latina», *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Cuenca*, Época II, No. 5, Cuenca, pp. 71-85.
- Frank, Jonas. «Descentralización y relaciones intergubernamentales en Europa», *Revista Íconos*, No. 8, Flacso-Ecuador, junio-agosto 1999.
- Gatica, Jaime. «Regionalización y gobiernos locales. Tópicos de descentralización fiscal», curso de la Universidad de Chile, promoción 1998.
- Grijalva Jiménez, Agustín (editor). *Datos básicos de la realidad nacional*, Quito, Corporación Editora Nacional, Biblioteca General de Cultura, vol. 3, 1995.
- «Guayaquil: realidades y desafíos», seminario realizado por CORDES, 1989.
- Guzmán, Marco Antonio. *Bicentralismo y pobreza en el Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional / Sociedad Alemana de Cooperación Técnica, GTZ, Biblioteca de Ciencias Sociales, vol. 43.
- Hernández Terán, Miguel. *Descentralización. De la teoría a la Ley Especial de Descentralización*, Universidad Católica de Guayaquil, 1998.
- León, Jorge. «La descentralización y el sistema político», *Revista Íconos*, No. 8, Flacso-Ecuador, junio-agosto 1999.
- Macas, Luis. *El levantamiento indígena visto por sus protagonistas*, primera edición, Quito, Instituto Científico de Culturas Indígenas ICCI / Amauta Runacunapac Yachai A.R.I., 1991.
- Molina, Edgar; Quishpe, Carlos. «El CREA y su visión de futuro. Orientaciones estratégicas», *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Cuenca*, Época II, No. 5, Cuenca, julio 1999, pp. 349-354.
- Moncada Sánchez, José. *Tomándole pulso a la realidad*, Quito, ILDIS, febrero 2000.
- Muñoz J., Francisco (compilador). *Descentralización*, Editorial Tramasocial, 1999.
- Ojeda Segovia, Lautaro. *Encrucijadas y perspectivas de la descentralización en el Ecuador*, primera edición, Ediciones Abya-Yala, 1998.
- . «El debate sobre autonomía y descentralización», *Revista Gestión. Economía y sociedad*, No. 65, noviembre de 1999, Ecuador, pp. 40-46.
- Torres, Luis Fernando. «La descentralización», *Estudios de Derecho Económico*, primera edición, Quito, Corporación Editora Nacional / Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Serie Estudios Jurídicos, vol. 13, 1998.

- Troya Jaramillo, José Vicente (editor). *Estudios de Derecho Económico*, Quito, Corporación Editora Nacional / Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Serie Estudios Jurídicos, vol. 13, 1998.
- Varios autores. *Apre(he)ndiendo la participación popular. Análisis y reflexiones sobre el modelo boliviano de descentralización*, PNUD / Ministerio de Desarrollo Humano, Secretaría Nacional de Participación Popular, 1996.
- . *Descentralización desde la diversidad del pensamiento*, Universidad Central del Ecuador, Facultad de Ciencias Administrativas, Editorial Universitaria, 2000.
- . *Ventas informales. Relaciones con el sector moderno*, Chile, Programa Mundial del Empleo, PREALC, 1990.
- Verdesoto Custode, Luis. *Descentralizar, grados de autonomía para enriquecer la democracia*, Ediciones Abya-Yala, 2001.
- Zevallos, José Vicente. *Estrategias para reducir la pobreza en América Latina y el Caribe. Un estudio del Proyecto Mitigación de la Pobreza y Desarrollo Social del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD*, 1997.

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

La Universidad Andina Simón Bolívar es una institución académica internacional autónoma. Se dedica a la enseñanza superior, la investigación y la prestación de servicios, especialmente para la transmisión de conocimientos científicos y tecnológicos. La universidad es un centro académico destinado a fomentar el espíritu de integración dentro de la Comunidad Andina, y a promover las relaciones y la cooperación con otros países de América Latina y el mundo.

Los objetivos fundamentales de la institución son: coadyuvar al proceso de integración andina desde la perspectiva científica, académica y cultural; contribuir a la capacitación científica, técnica y profesional de recursos humanos en los países andinos; fomentar y difundir los valores culturales que expresen los ideales y las tradiciones nacionales y andina de los pueblos de la subregión; y, prestar servicios a las universidades, instituciones, gobiernos, unidades productivas y comunidad andina en general, a través de la transferencia de conocimientos científicos, tecnológicos y culturales.

La universidad fue creada por el Parlamento Andino en 1985. Es un organismo del Sistema Andino de Integración. Tiene su Sede Central en Sucre, Bolivia, sedes nacionales en Quito y Caracas, y oficinas en La Paz y Bogotá.

La Universidad Andina Simón Bolívar se estableció en Ecuador en 1992. Ese año suscribió con el gobierno de la república el convenio de sede en que se reconoce su estatus de organismo académico internacional. También suscribió un convenio de cooperación con el Ministerio de Educación. En 1997, mediante ley, el Congreso incorporó plenamente a la universidad al sistema de educación superior del Ecuador, lo que fue ratificado por la Constitución vigente desde 1998.

La Sede Ecuador realiza actividades, con alcance nacional y proyección internacional a la Comunidad Andina, América Latina y otros ámbitos del mundo, en el marco de áreas y programas de Letras, Estudios Culturales, Comunicación, Derecho, Relaciones Internacionales, Integración y Comercio, Estudios Latinoamericanos, Historia, Estudios sobre Democracia, Educación, Salud y Medicinas Tradicionales, Medio Ambiente, Derechos Humanos, Gestión Pública, Dirección de Empresas, Economía y Finanzas, Estudios Interculturales, Indígenas y Afroecuatorianos.

Universidad Andina Simón Bolívar

Serie Magíster

- 1 Mónica Mancero Acosta, ECUADOR Y LA INTEGRACIÓN ANDINA, 1989-1995: el rol del Estado en la integración entre países en desarrollo
- 2 Alicia Ortega, LA CIUDAD Y SUS BIBLIOTECAS: el graffiti quiteño y la crónica costeña
- 3 Ximena Endara Osejo, MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y REFORMA JURÍDICA, ECUADOR 1992-1996
- 4 Carolina Ortiz Fernández, LA LETRA Y LOS CUERPOS SUBYUGADOS: heterogeneidad, colonialidad y subalternidad en cuatro novelas latinoamericanas
- 5 César Montaña Galarza, EL ECUADOR Y LOS PROBLEMAS DE LA DOBLE IMPOSICIÓN INTERNACIONAL
- 6 María Augusta Vintimilla, EL TIEMPO, LA MUERTE, LA MEMORIA: la poética de Efraín Jara Idrovo
- 7 Consuelo Bowen Manzur, LA PROPIEDAD INDUSTRIAL Y EL COMPONENTE INTANGIBLE DE LA BIODIVERSIDAD
- 8 Alexandra Astudillo Figueroa, NUEVAS APROXIMACIONES AL CUENTO ECUATORIANO DE LOS ÚLTIMOS 25 AÑOS
- 9 Rolando Marín Ibáñez, LA «UNIÓN SUDAMERICANA»: alternativa de integración regional en el contexto de la globalización
- 10 María del Carmen Porras, APROXIMACIÓN A LA INTELLECTUALIDAD LATINOAMERICANA: el caso de Ecuador y Venezuela
- 11 Armando Muyulema Calle, LA QUEMA DE ÑUCANCHIC HUASI (1994): los rostros discursivos del conflicto social en Cañar
- 12 Sofía Paredes, TRAVESÍA DE LO POPULAR EN LA CRÍTICA LITERARIA ECUATORIANA
- 13 Isabel Cristina Bermúdez, IMÁGENES Y REPRESENTACIONES DE LA MUJER EN LA GOBERNACIÓN DE POPAYÁN

- 14 Pablo Núñez Endara, RELACIONES INTERNACIONALES DEL ECUADOR EN LA FUNDACIÓN DE LA REPÚBLICA
- 15 Gabriela Muñoz Vélez, REGULACIONES AMBIENTALES, RECONVERSIÓN PRODUCTIVA Y EL SECTOR EXPORTADOR
- 16 Catalina León Pesántez, HISPANOAMÉRICA Y SUS PARADOJAS EN EL IDEARIO FILOSÓFICO DE JUAN LEÓN MERA
- 17 René Lauer, LAS POLÍTICAS SOCIALES EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL: estudio comparado de la Unión Europea y la Comunidad Andina de Naciones
- 18 Florencia Campana Altuna, ESCRITURA Y PERIODISMO DE LAS MUJERES EN LOS ALBORES DEL SIGLO XX
- 19 Alex Aillón Valverde, PARA LEER AL PATO DONALD DESDE LA DIFERENCIA: comunicación, desarrollo y control cultural
- 20 Marco Navas Alvear, DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA COMUNICACIÓN: una visión ciudadana
- 21 Martha Dubravcic Alaiza, COMUNICACIÓN POPULAR: del paradigma de la dominación al de las mediaciones sociales y culturales
- 22 Lucía Herrera Montero, LA CIUDAD DEL MIGRANTE: la representación de Quito en relatos de migrantes indígenas
- 23 Rafael Polo Bonilla, LOS INTELECTUALES Y LA NARRATIVA MESTIZA EN EL ECUADOR
- 24 Sergio Miguel Huarcaya, NO OS EMBRIAGUÉIS...: borrachera, identidad y conversión evangélica en Cacha, Ecuador
- 25 Ángel María Casas Grazea, EL MODELO REGIONAL ANDINO: enfoque de economía política internacional
- 26 Silvia Rey Madrid, LA CONSTRUCCIÓN DE LA NOTICIA: corrupción y piponazgo
- 27 Xavier Gómez Velasco, PATENTES DE INVENCION Y DERECHO DE LA COMPETENCIA ECONOMICA
- 28 Gabriela Córdova, ANATOMÍA DE LOS GOLPES DE ESTADO: la prensa en la caída de Mahuad y Bucaram
- 29 Zulma Sacca, EVA PERÓN, DE FIGURA POLÍTICA A HEROÍNA DE NOVELA
- 30 Fernando Checa Montúfar, EL EXTRA: LAS MARCAS DE LA INFAMIA: aproximaciones a la prensa sensacionalista

- 31** Santiago Guerrón Ayala, FLEXIBILIDAD LABORAL EN EL ECUADOR
- 32** Alba Goycochea Rodríguez, LOS IMAGINARIOS MIGRATORIOS: el caso ecuatoriano
- 33** Tatiana Hidrovo Quiñónez, EVANGELIZACIÓN Y RELIGIOSIDAD INDÍGENA EN PUERTO VIEJO EN LA COLONIA
- 34** Ramiro Polanco Contreras, COMERCIO BILATERAL ECUADOR-COLOMBIA: efectos del conflicto
- 35** Anacélida Burbano Játiva, MÁS AUTONOMÍA, MÁS DEMOCRACIA

El presente trabajo pretende investigar si las propuestas dadas por distintos sectores de la población ecuatoriana sobre autonomías regionales, provinciales, municipales o locales, en el marco de búsqueda de un nuevo modelo de organización y administración del Estado, ayudarían a democratizar la sociedad, permitiendo el acceso de personas y grupos sociales a las instancias de participación y decisión de la gestión pública.

Esta investigación se concreta al estudio de las principales propuestas autonómicas que se han hecho en el Ecuador, las motivaciones que las inspiran, su viabilidad y las consecuencias que podrían tener en la vida del Estado. Para ello, se abordan concepciones claras sobre el significado de autonomías, descentralización, desconcentración; formas de Estado y de gobierno, y los alcances del término democracia, todo ello dentro del contexto económico-social y político del país en la hora actual, y, en este marco, se formulan diferentes propuestas.

Entendida la democracia como la conjunción armónica del principio de representación con el de participación ciudadana, la autora pretende demostrar que un proyecto autonómico y descentralizador bien concebido puede contribuir a encontrar salidas a la crisis que soporta el Estado, por caminos que conduzcan a la consolidación y ampliación de la democracia, no como fin, sino como medio para construir un modelo de sociedad que procure mejores condiciones de vida y bienestar a la mayoría de la población ecuatoriana.



Anacélida Burbano Játi (Tulcán, 1970) obtuvo su título de Doctora en Jurisprudencia y Abogada de los Juzgados y Tribunales de la República en la Universidad Central del Ecuador, como la mejor egresada de su promoción (1994); el de Magíster en Derecho mención en Derecho Económico, en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (2001) y un Diploma de Especialización Superior en Derechos Constitucionales y Derechos Fundamentales, en la Universidad San Francisco de Quito (2002). Además ha participado en diversos cursos sobre derecho económico y constitucional, entre ellos el de «Justicia Constitucional» organizado por la Comunidad Europea y el Tribunal Constitucional del Ecuador, realizado en la Universidad Carlos III (Madrid, 2002).

Actualmente se desempeña como Secretaria Abogada del Tribunal Constitucional.