

“LA DESCENTRALIZACION EN EL ECUADOR”

Avatares de un proceso inconcluso

Lautaro Ojeda Segovia

**“LA DESCENTRALIZACION
EN EL ECUADOR”**
Avatares de un proceso inconcluso

*Ediciones
Abya-Yala
2000*

LA DESCENTRALIZACION EN EL ECUADOR

Avatares de un proceso inconcluso

Lautaro Ojeda Segovia

1ra. edición:

Ediciones Abya-Yala.
Av. 12 de Octubre 14-30 y Wilson
Casilla: 17-12-719
Teléfonos: 506-247 / 562-633
Fax: (593-2) 506-255
E-mail: admin-info@abyayala.org
editorial@abyayala.org
Quito-Ecuador

CEPLAES
Sarmiento 39-198 y Hugo Moncayo
Teléfonos: 459-417 / 259-498
E-mail: ceplaes@andinanet.net

Diagramación:

Abya-Yala Editing

ISBN:

9978-04-611-9

Impresión:

Sistema DocuTech
Quito-Ecuador

Impreso en Quito-Ecuador, 2000

INDICE

Reconocimientos	xi
Presentación	xiii
Introducción	xvii

CAPÍTULO 1

Del Estado centralista a uno descentralizado

Inicios de la República	3
Época garciana	3
Revolución liberal	4
Revolución Juliana (9 de julio 1925)	5
El <i>boom</i> bananero de los 50	7
Década de los 60	8
El <i>boom</i> del petróleo en el crecimiento del Estado	10
Crisis del modelo centralista de Estado	12
Resurgimiento de las propuestas de descentralización y autonomía	13
Reflexiones	14

CAPÍTULO 2

Elementos conceptuales

Autarquía	21
Autonomía	22

Autonomía administrativa	23
Balcanización	23
Centralismo	24
Centralización y descentralización	24
Comunidad autónoma	27
Descentralización y autonomía	27
Descentralización	28
Desconcentración	28
Delegación	28
Estado	28
Estado unitario	28
Formas de Estado	29
Formas de Gobierno	29
Estado unitario y federal	29
Reforma del Estado	30
Modernización del Estado	31
Federalismo	31
Participación social	34
Región, lo regional, la cuestión regional, el regionalismo	35
Regionalismo	39
Comentarios	39

CAPÍTULO 3

Aspectos normativos

3.1 <i>Legislación vigente sobre descentralización</i>	45
• Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central	46
• Reglamento de aplicación de la Ley Especial del 15%	46
• Constitución Reformada por la Asamblea Constituyente	47
3.2 <i>Proyectos de Reforma a la Constitución vigente</i>	54
• Proyecto de Reforma a la Constitución Política de la República. Presentado por el Bloque Legislativo del PRE (Agosto 1998)	54
• Proyecto de Reformas a la Constitución Política de la República. Presentado por el diputado Xavier Neira Menéndez (PSC) y otros legisladores (Octubre 1998)	54

• Proyecto de Reforma Constitucional. Presentado por el diputado provincial por el Guayas Raúl Gómez Ordeñana, PSC (Mayo 1999)	56
3.3 Proyectos de ley relativos a la descentralización y autonomía presentados después de la Asamblea Constituyente	61
• Ley Reformatoria de la Ley de Reforma de las Finanzas Públicas	61
• Proyecto de Ley para reformar la Ley Reformatoria de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas. Iniciativa de la diputada Susana González (Mayo 1999)	62
• Ley de Fortalecimiento Financiero de los Gobiernos Seccionales Autónomos del Régimen Seccional Dependiente y de otras Entidades Autónomas. Iniciativa del diputado Xavier Neira Menéndez (Enero 2000)	62
• Proyectos de Ley de Juntas Parroquiales	67
• Proyecto de Ley de Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador. (Marzo 2000)	67
• Propuestas de ley de Circunscripciones Territoriales Afro ecuatorianas (Febrero 2000)	71
• Propuesta de un Nuevo Modelo de Gestión para el Ecuador. Comisión Nacional para la Descentralización, las Autonomías y las Circunscripciones Territoriales	75
• Propuesta del Modelo de Descentralización Económica Fiscal	77

CAPÍTULO 4

Propuestas y posiciones respecto de la descentralización, autonomías, regionalización y federalismo

4.1. Propuestas originadas en el sector público (1978-1995)	89
• Propuesta de regionalización. Junta de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA, 1975-1978)	89
• Plan Nacional de Descentralización. Ex Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA, 1993)	91
• Anteproyecto de reformas a la Ley de Régimen Municipal. (SENDA, 1993)	92
• Anteproyecto de reformas a la Ley de Régimen Provincial. (SENDA, 1993)	93

• Anteproyecto de Ley de Desarrollo Regional. (SENDA, 1993)	93
• Proyecto de Fortalecimiento Municipal. (Banco Ecuatoriano de Desarrollo, BEDE)	93
• Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Municipal. (Asociación de Municipalidades del Ecuador, AME, febrero 1994)	94
• Propuesta del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC. (Director, Juan José Illingworth, 1995)	95
<i>4.2. Propuestas provenientes de los partidos políticos y de entidades académicas</i>	96
• Proyecto de Descentralización Administrativa y Financiera. (Partido Social Cristiano, noviembre 1994).	96
• Proyecto de Ley de Financiamiento de los Municipios. (Democracia Popular, Ref. No. III-94-13).	97
• Propuesta de la Universidad Católica de Guayaquil. (Presentada por el Dr. César Coronel Jones).	98
<i>4.3. Propuestas generadas en la sociedad civil y en instituciones a partir del 22 de marzo de 1999</i>	101
• Opinión publicada y propuestas	101
<i>4.3.1. Propuestas radicales</i>	106
• Regionalización o departamentalización	106
• Federalismo: Descentralización integral y simultánea	107
• Autonomías provinciales	108
• Autonomía provincial	110
• Confederación de nacionalidades nativas y mestizas	114
<i>4.3.2. Propuestas moderadas</i>	114
• Autonomías provinciales	114
• Autonomías provinciales a través de la descentralización	114
• Descentralización	115
• Regionalización	116
• Regionalización horizontal	117
• Autonomías municipales o posición municipalista	119
• Microrregionalización	119
• Microverticalidades	120
• Profundización de la descentralización	121

4.3.3. Propuestas pragmáticas	121
• Reforma estatal hacia la descentralización	123
• De la descentralización a la autonomía	123
• Proceso que combine lo existente con lo posible	124
• Descentralización: que se apliquen las leyes con que el país dispone	125
• Descentralización: Fortalecer a los municipios	126
• Mancomunidad clave para el desarrollo de las regiones	126

CAPÍTULO 5

Proceso y condiciones del debate

5.1. Elementos y condiciones del debate	133
5.2. Condiciones del debate: Participación, diálogo y concertación ..	136
5.3. Problemas y temores	142
Prevalencia de intereses locales por encima de los nacionales ...	142
Regionalismo y terquedad centralista	143
Descentralización rígida y autoritaria	146
Ausencia de sujetos sociales	148
La descentralización-autonomía como un fin en sí misma	149
5.4. Temas del debate	150
¿Qué tipo de autonomía?	150
¿Qué tipo de descentralización?	151
¿Autonomías facultativas?	153
Modelos adecuados a las realidades	154
Destino de las preasignaciones	156
Actitud nacional frente a las diferencias	156
Reforzar la situación financiera de los entes seccionales	157
Descentralización operativa y financiera	158

CAPÍTULO 6

Perspectivas

¿Va o no va la descentralización?	161
6.1. ¿Por qué descentralizar?	162

• El Estado latinoamericano y ecuatoriano es excesivamente centralista	163
• Lo local permite el incremento de la eficiencia, asignación adecuada de recursos, mejoramiento de la calidad de los servicios y potenciación de la participación ciudadana	163
• En un mundo globalizado, es imperativo fortalecer las economías locales, sin perder de vista el conjunto nacional . .	163
• Lo local supone la consolidación y fortalecimiento de la democracia	164
<i>6.2. Problemas que debe enfrentar la descentralización</i>	<i>164</i>
• Minifundización municipal	164
• Capacidad económica para asumir responsabilidades y competencias	165
• ¿Quién debe planificar y cómo?	166
• ¿La descentralización desatará, por sí misma, procesos de democratización local?	167
• Pérdida de confianza en las instituciones, en los dirigentes y políticos nacionales y locales	168
• Las parroquias rurales como gobierno de base de la estructura político-administrativa	170
• La descentralización debe conjugar la diversidad con la unidad	170
• Los procesos de descentralización pueden incentivar conflictos locales y regionales e incluso entrar en competencia con el Estado central	171
• La participación ciudadana: ¿un pretexto de manipulación o un mecanismo de democratización?	172
<i>6.3. Viabilidad de las propuestas autonómicas</i>	<i>173</i>
<i>6.4. Conclusión</i>	<i>175</i>
Glosario de siglas	177
Bibliografía	179

RECONOCIMIENTOS

El trabajo que se presenta en este libro ha sido posible concluir gracias al apoyo del Centro de Planificación y Estudios Sociales, CEPLAES, y en particular de su Director Ejecutivo, Ramiro Larrea, así como al respaldo oportuno brindado por la Universidad del Pacífico.

Debo resaltar el apoyo de Iván Balarezo quien, con la asistencia de Dayanara Benalcázar, con gran paciencia y profesionalismo colaboró en la puesta al día de la información periodística, en el ordenamiento de la información empleada y en la edición del texto completo.

Debo así mismo reconocer las observaciones y criterios realizados a varios capítulos por mis hijas Sandy y Paty Ojeda Salvador.

A Simón Pachano debo agradecer sus profundas y a veces tajantes opiniones y críticas respecto de varios conceptos y apreciaciones personales sobre descentralización y autonomía.

Vaya también mi reconocimiento a Pablo Cousin y Osvaldo Merino por su apoyo en la revisión de algunos capítulos.

PRESENTACIÓN

La discusión respecto a una profunda reforma del Estado tiene ya varios años de iniciada. Vivimos una etapa marcada por la confrontación de posiciones respecto a propuestas de modernización y racionalización del sector público, junto al ferviente debate respecto al proceso de privatización de empresas y servicios en manos estatales. Una rápida revisión de lo sucedido hasta ahora permite advertir que se ha avanzado lentamente, sin acuerdos amplios ni un rumbo claro, pero además, la situación de inestabilidad e incertidumbre generadas al interior de las instituciones públicas por los planteamientos en pro y en contra de la privatización, han favorecido la profundización, cuando no la han producido directamente, una crisis de institucionalidad sin precedentes en el país.

Las posiciones y debates sobre la reforma del Estado tomaron un matiz adicional a raíz de la crisis financiera que se destacó a finales de 1988. Las propuestas de descentralización, autonomía y, en menor medida las federalistas, recobraron la fuerza que habían tenido en otros períodos conflictivos de la historia del país. Sin embargo, a diferencia de lo sucedido con las propuestas hacia la modernización del Estado vía privatizaciones, en la que se enfrentan posiciones antagónicas y está de por medio el resultado de una consulta popular en la que la tesis de privati-

zación a ultranza resultó derrotada en las urnas, en el caso de la transferencia de funciones, responsabilidades y recursos hacia entidades locales existe, en principio, un acuerdo general (o al menos no se han hecho pública una posición contraria). El asunto se complica cuando se trata de establecer los mecanismos, ritmos y profundidad que debe tener el proceso. Como Lautaro Ojeda demuestra a lo largo de este trabajo, las posiciones y opiniones respecto al tema de descentralización – autonomía son muy variadas y se expresan o toman importancia en una relación directamente proporcional a los avatares políticos nacionales, a la cambiante correlación de fuerzas político-regionales y a las ventajas que el uso de estos temas pueda dar a uno u otro sector entre el electorado. Sin embargo, como señala el autor, existe una tendencia hacia la racionalización de las distintas propuestas en función de dotarlas de una base de viabilidad.

El trabajo es valioso porque sistematiza en pocas páginas propuestas y opiniones que han madurado y se han definido en un vertiginoso y complicado proceso. Las contribuciones al debate, desde la opinión publicada en los medios de comunicación, principalmente los escritos, ha sido sistematizada en este trabajo, de tal manera que permite contar con una visión sobre el estado de la cuestión sobre autonomías, descentralización, regionalización y federalismo. El autor expone en forma objetiva las posiciones y propuestas enunciadas por los distintos personajes y estamentos de la sociedad. De hecho, en la medida en que el tema ha retomado importancia en las últimas semanas a través de las consultas populares en Manabí y Sucumbíos, y a los pronunciamientos de los poderes ejecutivo y legislativo sobre el tema, este estudio adquiere mayor actualidad y utilidad para quienes participan en el proceso y tienen la responsabilidad de tomar las decisiones, en momentos en que se presentan dos escenarios en el corto plazo: el primero marcado por la consulta nacional a partir de la pregunta presentada por el gobierno, que significaría posteriormente debatir la propuesta de Ley Orgánica de Organismos Autónomos formulada por el CONAM. El segundo es-

cenario consistiría en que, toda vez que ya existe la posibilidad de reformar la Constitución (luego de transcurrido el plazo establecido por el denominado “candado constitucional”), el congreso Nacional podría –y debería- debatir el tema con una perspectiva de reforma estructural del Estado, dotando al proceso de descentralización – autonomía de contenidos sustanciales y amplios. Este último escenario se vuelve más importante a partir de la aprobación del contenido de las preguntas para las consultas provinciales y de los resultados que son conocidos, lo que aporta a complicar aún más el panorama nacional.

La gran complejidad del tema, que el autor ha logrado sortear satisfactoriamente en este trabajo, radica, sobre todo, en que las opiniones y propuestas no están exentas de una perspectiva de redefinición del poder local y central y, por lo tanto, son expresiones de intereses concretos cuyos matices se manifiestan en la velocidad con la que se han venido armando y redefiniendo las distintas propuestas y posiciones regionales y locales.

Para el Centro de Planificación y Estudios Sociales, CEPLAES es motivo de profunda satisfacción poder entregar al público un trabajo realizado con la rigurosidad científica y la experiencia adquirida en tantos años de trabajo en temas relacionados con gobiernos locales, planificación y descentralización que caracterizan a Lautaro Ojeda Segovia.

*Ramiro Larrea Flores
Director de CEPLAES*

INTRODUCCIÓN

Las movilizaciones ocurridas el pasado marzo de 1999 en Guayaquil en torno a los problemas del Banco del Progreso, más allá de dejar al descubierto ciertas prácticas corruptas y el poder manipulador y regionalizado de la bancocracia —que pusieron sobre el tapete del debate político los temas del centralismo, descentralización y, en esta ocasión, los de autonomía, regionalización e incluso federalismo— reeditan una vez más la necesidad de imaginar alternativas estructurales viables de un nuevo Estado ecuatoriano.

Pero las soluciones, fuese cual fuese el modelo de reorganización que elijamos, no vienen fáciles. Al parecer, no tenemos plena conciencia, conocimiento y voluntad para reconocer las complejas interacciones existentes entre lo local, provincial, regional y nacional; las formas subnacionales de acumulación de los conflictos estatal, local y regional; las potencialidades y recursos productivos existentes en estos niveles; y las capacidades de los organismos que asumirían nuevas responsabilidades.

Sin embargo, frente al agotamiento, inoperancia y descrédito del Estado centralista-paternalista, la descentralización ha aparecido como un mecanismo privilegiado de reforma que permitiría fortalecer la acción pública a nivel territorial, transferir poder político, responsabilidades y recursos a los organismos

subnacionales; involucrar y ampliar los espacios de participación democrática; responder eficazmente las demandas y carencias de la población local; brindar servicios en forma equitativa y vigilar la eficacia de los mismos.

Las discrepancias y conflictos aparentes o reales que han surgido —o resurgido— en los últimos tiempos en torno de la necesidad de reformar al Estado, y al modelo más adecuado para hacerlo, conforman hoy todo un abanico de posiciones y propuestas que van desde el separatismo, pasando por el integracionismo, hasta una nueva versión de centralismo.

Tales divergencias son percibidas contradictoriamente como negativas o positivas, dependiendo del tipo de actores e intereses en juego. Así, algunos actores las conciben como grandes amenazas que podrían afectar los intereses locales, regionales, provinciales y cantonales, por lo que plantean que esos conflictos sean resueltos a través de asambleas o consultas locales o, en su defecto, por decisiones centrales del poder político. Otros, en cambio, ven esas diferencias como una expresión profunda y necesaria del ejercicio democrático, que obliga a que los actores políticos y económicos protagónicos incluyan en su agenda de prioridades la reforma del Estado, en particular lo referente a la transferencia de competencias, atribuciones, responsabilidades y recursos económicos a las entidades subnacionales, en forma equitativa, solidaria y eficaz.

Al contrario de quienes consideran que el debate sobre los temas en cuestión está agotado o es innecesario, el debate que se desarrolla actualmente, además de profundizar y precisar el tipo y formas de Estado más convenientes para el Ecuador, deberá centrar su atención en las instancias, mecanismos y procedimientos que se deberán iniciar o profundizar para la puesta en práctica de los procesos de descentralización-autonomía.

Este trabajo, junto con otros esfuerzos publicados previamente por otros autores, se enmarca en la perspectiva citada. Las páginas siguientes buscan contribuir al tema: sintetizando la información jurídica y los conceptos fundamentales que se em-

plean en el debate, sistematizando las propuestas institucionales planteadas por organismos públicos y privados; recogiendo y analizando la opinión publicada sobre estos temas; y, finalmente, identificando y sugiriendo temas para enriquecer el debate.

CAPÍTULO 1

Del Estado centralista a uno descentralizado ¹

Uno de los temas recurrentes del debate sobre la descentralización es el del *centralismo*, fenómeno al cual se le atribuye, en el extremo, la causalidad principal de buena parte de los problemas actuales del país. Al parecer, la historia ecuatoriana —y probablemente latinoamericana— no respalda plenamente dicha afirmación aunque se constata que en el pasado hubo, por circunstancias coyunturales, la necesidad de centralizar determinadas funciones, atribuciones y recursos en el Estado, en la perspectiva de racionalizar y priorizar el empleo de recursos y regular el funcionamiento de los componentes básicos de la economía y de la política social. La historia reciente, por contraste, evidencia la cara perversa de la concentración del poder, esto es, las deformaciones que genera el centralismo innecesario o excesivo y, por tanto, la necesidad de eliminar tales anomalías y organizar el Estado de manera diferente.

En el proceso de consolidación del Estado ecuatoriano, han surgido movimientos descentralizadores e incluso autonómicos que, en determinados períodos, han alcanzado dimensiones importantes. El objetivo comúnmente perseguido por éstos ha sido

¹ El desarrollo de este tema contó con la colaboración de Osvaldo Merino y Pablo Cousín.

conseguir que se atiendan apremiantes necesidades regionales, provinciales o locales. Algunos movimientos “regionalistas” han rebasado incluso objetivos inmediatos de beneficio o reivindicaciones locales, como son los casos de la Federación Lojana, que desencadenó un fragor federalista en la Constituyente de 1861 y el gobierno formado en Esmeraldas por el coronel Carlos Concha en 1912.

Es posible encontrar asimismo acontecimientos significativos como los producidos con la creación del Banco Central en 1925, que pusieron al país al borde la guerra civil, cuando en forma tendenciosa y calumniosa se acusó al Gobierno de querer apoderarse por la fuerza del oro de los bancos de Guayaquil para trasladarlo a Quito.²

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

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

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

2 Este hecho suscitó una verdadera rebelión de los banqueros de Guayaquil, que ocasionó la renuncia de la Junta de Gobierno, en enero de 1926.

descentralización y el regionalismo, aspectos que, en forma ilustrativa, se muestran en este capítulo.

Inicios de la República. “El cuadro socio-político del naciente Ecuador”, escribe Ayala Mora, “reflejaba un agudo fenómeno de dispersión del poder.”³ El período justamente inmediato a la caída del estado colonial y la Independencia, continúa, afianzó el control local y regional de los grupos de “señores de la tierra” —terratenientes— presentes en la Sierra y la Costa, que crecían en rivalidad, dada la notoria divergencia de sus intereses.

La doble desarticulación económica y del poder político del Ecuador incipiente lo sumieron en una época de repetidos enfrentamientos “regionalistas” que hizo que ya en fecha tan temprana como 1830 —al conformarse la República— Juan José Flores, percatado de las rivalidades regionales existentes y ante las condiciones impuestas por los grupos dominantes de Cuenca y Guayaquil, elaboró el Reglamento de Elecciones, dictado por la Primera Asamblea Constituyente de Riobamba, en la que se determinó una representación similar para los departamentos de Quito, Guayaquil y Cuenca.

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

Una de las características sobresalientes del presidente guayaquileño fue su afán por proteger al Estado nacional de la fragmentación existente entre los sectores dominantes de las tres principales regiones del país (“los departamentos de Guayaquil, Azuay y Quito”). En efecto, entre 1860-1875, basado en una ideología centralista y teocrática y aplicando un aparato represi-

3 Enrique Ayala Mora, “Fundación de la República: Panorama histórico 1830-1859”, en: Enrique Ayala Mora, ed., *Nueva historia del Ecuador*, vol. 7, Época republicana, Corporación Editora Nacional-Grijalbo, Quito, 1988:152ss.

vo y eficaz, buscó disciplinar a los caudillos locales en búsqueda de sentar las bases esenciales para estructurar una unidad nacional y vincularla al mundo europeo.

Entre las acciones “integradoras” de la Sierra con la Costa emprendidas por García Moreno hay que mencionar el impulso de la construcción de ferrocarriles y en particular la carretera que une a Quito y Guayaquil. En el ámbito económico, se destaca su decidida intervención en los frentes bancario y de infraestructura, éste último dirigido especialmente a las comunicaciones. Prueba de esta vigorosa intervención es el incremento de los ingresos fiscales que pasan de 1´451.711 pesos en 1868 a 3´064.130 en 1873.

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

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

Destacan especialmente la política de separación del Estado con la Iglesia Católica que se concretó en la Ley de Patronato (1899) y el impulso a la transformación de la estructura del régimen político ampliando los derechos sociales y políticos de los ecuatorianos.

Alfaro puso atención en el aumento de inversiones estatales tendientes a mejorar la capacitación y preparación de los recursos humanos. En este sentido, sobresale la promulgación de la Ley de Instrucción Pública. La iniciación de reformas que lideró estaban dirigidas a dotarle al Estado de un mayor control territorial y social, consolidando un aparato burocrático que impuso su influencia sobre las municipalidades, instancias, por excelencia, de los poderes locales y regionales.

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

Revolución Juliana (9 de julio 1925). Ejecutada por la joven oficialidad del Ejército ecuatoriano, estuvo orientada a combatir la hegemonía de la bancocracia y las oligarquías de aquellos años. Esta Revolución, definida como el primer esfuerzo por delinear el perfil modernizador de la administración pública,⁴ en su afán de responder a las exigencias de una sociedad en franca expansión capitalista, sentó las bases de un Estado más estructurado, desde un punto de vista técnico, administrativo y financiero, característica que explica el calificativo de “revolución institucional”.

El programa elaborado antes del golpe militar buscaba, entre otros objetivos: la centralización de las rentas públicas tanto en su recaudación como inversión; la formación de un plan de inversiones de obras públicas; el fomento de la instrucción primaria; la implantación de leyes que tiendan a dignificar a la raza indígena; la creación un impuesto progresivo de acuerdo a la capacidad de los contribuyentes.⁵

En relación con el Estado logró recuperar la potestad de éste para administrar los recursos provenientes de los gravámenes a los alcoholes, aguardientes y tabacos, revisar el arancel de aduanas, tasas portuarias, derechos consulares y ley de timbres; y, fi-

4 CORDES, *La ruta de la gobernabilidad*, CORDES y Centro de Investigación y Promoción Iberoamérica-Europa (CIPIE), Quito, 1999:28.

5 Juan Paz y Miño Cepeda, *Revolución Juliana. Nación, Ejército y bancocracia*, ABYA YALA, 2000:25.

nalmente, reglamentar los impuestos sobre las herencias, legados y donaciones.

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

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

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

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

“La Revolución Juliana y el gobierno de la primera Junta Provisional articularon un nuevo “modelo” de Estado-Nación, basado en tres nuevas orientaciones: en primer lugar, la imposición del interés de “la nación”, representado precisamente por el Estado, sobre los “intereses privados”, lo que significó una clara ruptura de los principios liberales anteriores; en segundo lugar, la imposición de la autoridad política, centralista e institucional del Estado, como aparato de expresión de “lo nacional”, sobre los fraccionamientos regionales, sociales, partidistas o de grupo y sobre el juego de fuerzas tradicionales; y, en tercer lugar, la institucionalización de la “cuestión social ecuatoriana”, como política de Estado, que pasó a ser un rasgo nuevo en la constitución de la nación ecuatoriana.”⁶

El esfuerzo racionalizador a la vez que centralizador del aparato estatal emprendido por la Revolución Juliana, bajo el gobierno de Isidro Ayora, se concretó en la elaboración y promulgación de las leyes: Orgánica de Hacienda, General de Bancos,

6 Idem:72.

Orgánica de Aduanas, de Régimen Monetario y de Cambios Internacionales. Estas leyes permitieron la creación del Banco Central, la Contraloría General de la Nación y la Superintendencia de Bancos.

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

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

En el empeño modernizador se ubican las reformas emprendidas por el presidente Galo Plaza respecto de la racionalización y especialización de la administración pública (Proyecto de Ley de Carrera Administrativa y del Reglamento aprobados por el Congreso de 1952); la creación de organismos de crédito y fomento de la producción tales como el Instituto de Fomento (1965), la Comisión Nacional de Valores y posteriormente la Corporación Financiera Nacional.

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

Otra expresión de la intención de fortalecer al Estado fue la creación de la Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA, 1954), organismo cuya meta era iniciar un proceso gradual de racionalización de la acción estatal mediante la planificación. Este proceso contó con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), quienes concebían al Estado —en ese momento— como motor e impulsor del desarrollo económico y social.

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

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

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

En el *ámbito industrial* (caracterizado por la misma CEPAL como un intento de crecimiento “hacia adentro”), se buscaba generar una burguesía moderna que pudiera contrarrestar la influencia de la oligarquía agroexportadora y de la clase terrateniente en la estructura del Estado. El desarrollo industrial era visto como el único mecanismo a través de cual el Ecuador podía terminar su situación de dependencia y el intercambio inequitativo impuesto por el mercado internacional, superando su exclusiva condición de productor de materias primas.⁷

El Estado, en el afán de impulsar el *desarrollo industrial*, empuja un conjunto de reformas a la Ley de Fomento Industrial expedido en 1957, 1962, 1965 y 1967, que se traducen en el incremento de las ventajas y beneficios tributarios y de otra clase para el sector industrial. En esa dirección se crean o transforman

7 CORDES, *La ruta de la gobernabilidad*, Ob.Cit:32, 33.

una serie de instituciones para afrontar las funciones de la nueva política industrial, entre ellas: el CENDES, entidad de promoción (1962); la Comisión de Valores —Corporación Financiera Nacional (1964)— creada con el objetivo de transferir capitales al sector industrial; y el Servicio de Capacitación Profesional SE-CAP (1967). En 1965 se dictó la Ley de Normalización de Pesas y Medidas y una reforma a la Ley de Aranceles, que actualizan las tarifas arancelarias para brindar una mayor protección a las industrias.

La *reforma fiscal* tenía como objetivo fundamental centralizar el cobro de los impuestos —dispersos hasta ese momento en un gran número de entidades regionales y autónomas— simplificando el sistema tributario al reemplazar una gran variedad de impuestos de bajo rendimiento, por unos cuantos de carácter nacional. En esa línea se reformó el impuesto progresivo a la renta, con el propósito de facilitar su recaudación; se creó un impuesto a las ventas que se aproximaba a un impuesto al valor agregado. Con estos y otros cambios realizados se logró un incremento en la carga tributaria desde 15 % del PIB en 1960 a 18,5% en 1970.⁸

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

a) *Mejorar y modernizar la estructura del sector público.* Con dicha finalidad se reorganizó la estructura ministerial, se crearon nuevos órganos sectoriales y regionales, se creó la Oficina Nacional de Personal y se expidió la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa; y, b) *consolidar y ampliar el sistema de planificación*, para lo cual se adoptó el Plan General de Desarrollo Económico y Social 1964-1973. Este Plan guió la política de inversiones del Gobierno y sus entidades adscritas e influyó, en cierta medida, en la orientación de los empresarios privados hacia objetivos prioritarios.

8 Salgado, G., *Del desarrollo al espejismo*, Universidad Andina, CEN, Quito, 1995:41.

La finalidad de la intervención del Estado en estas cuatro áreas estratégicas era lograr una transformación social y económica, a la vez que sentar las bases de un nuevo régimen social de acumulación con el objeto de fortalecer el rol del Estado frente a los sectores tradicionales que concentraban el poder, y convertirse de esta manera en un órgano técnico capaz de organizar y orientar el manejo de la economía hacia el “desarrollo”.⁹

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

El boom del petróleo y el crecimiento del Estado. Una nueva etapa de modernización se inicia a finales de la década de los 70 con el petróleo, producción que estará acompañada con el incremento de la inversión externa.

En efecto los ingresos generados por las exportaciones petroleras permitieron, además de una profundización de las políticas de reformas estructurales, la autonomía política del Estado respecto de los grupos dominantes exportadores. El poder económico alcanzado por el Estado conlleva una redefinición de la relación estructural y corporativa con dichos grupos.

Este desplazamiento del poder hacia el Estado le permitió actuar con independencia de los grupos de presión tradicionales; este factor, sumado a la capacidad técnica acumulada en el Estado y en la burocracia, posibilitaron la transición hacia una sociedad moderna. De esta manera el Estado asumió vigorosamente

9 CORDES, *La ruta de la gobernabilidad*, Ob. Cit:32.

el rol de eje de la transformación encaminado hacia un nuevo modelo de acumulación, cambio que estuvo sustentado en dos pilares fundamentales: la industrialización —respaldada por todos los recursos del Estado— y la reforma agraria.

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

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

El monto de las asignaciones de las rentas petroleras al Gobierno Central aumentó de 852,4 millones de sucres en 1972 a 9.031,4 en 1978. Una parte importante del excedente de la renta petrolera se orienta al fortalecimiento y diversificación de la industria metalmecánica, de productos secundarios para elaboración de artículos eléctricos, al ensamblaje de vehículos y a la construcción. Y aumentaron las exportaciones: de 190 millones de dólares en 1970, a 1.200 millones en 1977. Entre agosto de 1972 y diciembre de 1978, más de 60 mil millones de sucres entraron en las arcas fiscales.

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

que pasó de 5.000 millones sucres en 1970 a 27.000 en 1977. Y de 44.542 millones en 1980 a 53.600 millones en 1981.

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

La participación estatal en la economía se profundiza y diversifica. Hasta 1970, había 51 empresas estatales; para 1979, se habían creado 65 empresas más, especialmente en el ámbito industrial y agroindustrial. Entre 1970-1979, las Fuerzas Armadas adquirieron o crearon 15 empresas.

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

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

Crisis del modelo centralista de Estado

En contradicción con el discurso anticoncentralista del ex presidente León Febres Cordero, durante su gobierno se continúa

con la tendencia centralizadora. A pesar de ello, la crisis económica desatada a partir de 1982 incidió profundamente en la concepción y organización del Estado. Estos cambios se evidenciaron en el inicio de un proceso de reestructuración jurídica del Estado, el debilitamiento del papel de los organismos seccionales, en especial a través de la creación de las unidades ejecutoras —dependientes del Gobierno Central—, y en el aumento de la deuda externa: de 241,5 millones de dólares en 1970 a 4.651 en 1980 (3.530 millones sector público, 1.125,5 millones sector privado). Durante el quinquenio 1976-1980, la deuda pública casi se duplicó cada año.

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

Resurgimiento de las propuestas de descentralización y autonomía

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

A lo señalado se suman otros hechos: la crisis del Estado centralista; la creciente complejidad de las responsabilidades y

atribuciones del Gobierno Central, causado por el aumento de demanda de servicios y expansión de actividades y, contradictoriamente, la pérdida paulatina de la capacidad económica, política y administrativa del Gobierno Central y, por tanto, mayor presión y conflictividad con los gobiernos locales. Por otro lado, el aumento desmesurado y desordenado de municipios (“minifundización” municipal) provoca una creciente presión de las “microoligarquías” locales por obtener mayores transferencias de recursos y genera una demanda de mayor autonomía en especial respecto de las transferencias no condicionadas.

Reflexiones

Del rápido recorrido efectuado por la vida nacional, queda demostrado que los temas *descentralización, autonomías y regionalización*, en menor medida, no son nuevos en la historia política y administrativa ecuatoriana. No extraña por lo tanto su constante reaparición en la escena política, aún más si se tiene en cuenta que la legislación construida en los últimos años no enfrenta, en forma estructural ni flexible, estos temas; al contrario, los reduce a combatir el centralismo y a enfocar el debate exclusivamente en la descentralización administrativa, mientras deja de lado temas “peligrosos o conflictivos” como la regionalización, las autonomías y por cierto el federalismo.

Desde la Independencia ecuatoriana han estado presentes el centralismo y el regionalismo, entendido éste último como el poder político que surge de las regiones para contrarrestar la intervención autoritaria del Gobierno Central.

La tendencia regionalista se ha manifestado de manera constante desencadenando conflictos en diversos momentos. Las causas principales han estado, en su mayoría, relacionadas con intereses económicos, así como con elementos históricos, geográficos, culturales y políticos, y también con la pérdida paulatina de los subgobiernos de sus espacios de autonomía, ya sea por

absorción de atribuciones por parte del Gobierno Central, ya por abdicación o por cesión de responsabilidades al Poder Central, rompiendo su consolidación como poder compensador y estructura reproductora de democracia y participación social. La conjunción de estos factores explica, en buena medida, el carácter arraigado del sentimiento regionalista en el Ecuador.

Podemos además concluir entendiendo al centralismo como un proceso histórico social, que si bien en sus inicios facilitó la incorporación del país a la modernidad a través de un proceso de concentración del poder bipolar, posteriormente, además de debilitar a los organismos seccionales, deformó la estructura democrática y facilitó la concentración de poder de los grupos dominantes, localizados particularmente en las dos ciudades principales, Quito y Guayaquil.

CAPÍTULO 2

Elementos conceptuales

En la mayoría, sino en la totalidad de los eventos en los que se tratan los temas de descentralización, autonomías, regionalización y federalismo, el problema conceptual ha estado ausente, en algunos casos por desconocimiento de sus contenidos, y en otros, por la variedad doctrinaria e ideológica desde los cuales pueden abordarse dichos temas.

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

Todos los aspectos anotados arriba, entre otros, son de fundamental importancia en el momento de tomar decisiones respecto del grado y tipo de descentralización -autonomía, de la posibilidad de organizar o reconocer regiones configuradas en forma horizontal o vertical, o de cambiar la estructura unitaria del país por una federal. Para una referencia rápida sobre los modelos de Estado, ver el Cuadro 1.

Hay que reconocer que, salvo las definiciones expresadas en la Constitución y leyes —cuya interpretación corresponde solamente al legislador—, las demás pueden tener alcances variados y limitados. En este sentido vale aclarar que no es posible hacer generalizaciones de estos conceptos pues el contexto institucional, político e ideológico en que nacen es muy diverso.

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

Siguiendo con el ejemplo, respecto de la descentralización, hay quienes la conciben como un instrumento del Estado para traspasar la gestión de los servicios estatales a los usuarios locales, dentro de una perspectiva desestatizante; otros, la consideran como la panacea para los problemas de inoperancia y caducidad del Estado central, capaz de producir por sí sola todo un cúmulo de cambios sociales. Los neoliberales, por su lado, encuentran a la descentralización como un mecanismo funcional a sus proyectos de privatización y de las funciones del Estado. Algunos “progresistas”, en cambio, la ven como un instrumento político de reforma del Estado, por su carácter potencialmente democratizador, al posibilitar la transferencia de competencias y recursos desde un poder central.

Cuadro 1: FORMAS DE ESTADO

Formas de Estado	Características	Propuestas o posiciones	Condiciones	Viabilidad
UNITARIO	<p>Ecuador es Estado unitario con gobierno de administración descentralizada (Art. 1, inc. 1 Constitución), lo que implica que tiene un Congreso Nacional, un mismo y único jefe de Estado y de Gobierno y una misma Función Judicial, para todo el territorio y para sus habitantes. (Julio C. Trujillo).</p> <p>Tiene un solo orden jurídico para todo el territorio y cuyo poder político se ejerce desde la estructura central de gobierno, de modo que toda la operación gubernamental emana del centro y conveja hacia él. (Rodrigo Borja).</p>	<p>Buena parte de las propuestas reconocen la necesidad e importancia de mantener la organización del Estado actual, pero con determinados cambios, en algunos casos substanciales, que permitan descentralizar el poder y los recursos en forma equitativa, solidaria y transparente.</p>	<p>No requiere cambios constitucionales esenciales, sino más bien una normatividad que responda a la necesidad de volver efectiva la transferencia de poder y de recursos desde el Gobierno central hacia los gobiernos subnacionales.</p>	<p>Aparentemente el mantenimiento de la forma de organización del Estado vigente es la opción menos desestabilizadora posible, lo cual no implica que responda a las demandas generalizadas de cambio de modelo y de prácticas centralistas.</p>
FEDERAL	<p>Pluralidad de entes de poder soberanos, coordinados entre sí, de que implica la coexistencia de normas jurídicas válidas para todo el territorio y otras que solo rigen en las unidades territoriales que integran la federación.</p> <p>El gobierno federal dispone de poderes indispensables para garantizar la unidad política y económica del país.</p> <p>Cada unidad tiene la facultad para dictar sus propias leyes, elegir sus propios gobernantes y crear sus tribunales de justicia, dentro del marco de una ley o constitución superior, común a todas las partes.</p>	<p>Más que de propuestas de federalismo, se trata de "demandas" o posiciones incipientes y esporádicas, originadas en determinados grupos políticos de Guayaquil y de Machala.</p>	<p>Reformar la Constitución, que define al Estado ecuatoriano como unitario.</p>	<p>No cuenta con respaldo social y político significativo.</p> <p>Las "demandas" federalistas han ido perdiendo fuerza, al punto de desaparecer en la opinión pública.</p>

Cuadro 1: FORMAS DE GOBIERNO

Formas de Gobierno	Características	Propuestas o posiciones	Condiciones	Viabilidad
DESCENTRALIZADO	La Ley de Descentralización (Art. No. 3) define la descentralización como la "transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva hacia los gobiernos seccionales Autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales".	Un grupo de propuestas plantea que la legislación existente constituye la base para el desarrollo de procesos de descentralización profundos. Otro grupo pretende combinar las propuestas de autonomía provincial o regional con la legislación de descentralización vigente.	Es necesario generar una nueva legislación o reformar la legislación actual para armonizar con las disposiciones constitucionales vigentes. Otros: la condición necesaria para que se concreten sus propuestas implica cambios constitucionales y legales.	Probablemente son las propuestas más factibles, lo que no significa que sean la de mayor consenso o conveniencia para el país.
AUTONOMICO	Autonomía es la potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias y regiones u otras entidades, para elegir intereses peculiares de la vida interior, mediante normas y órdenes de gobiernos propios.	La mayoría de las propuestas gira alrededor del logro de mayores y mejores niveles de autonomía en el ámbito económico e impositivo de los recursos transferidos o de los obtenidos en la unidad territorial respectiva.	Probablemente el aspecto más conflictivo de las propuestas económicas radique en la transferencia y manejo de los recursos obtenidos en la unidad territorial respectiva. Esta condición exige que se disponga de una compleja y confiable información sobre los requerimientos económicos del gobierno central y de los niveles subnacionales.	Salvo las posiciones más radicales, las propuestas autonómicas son, probablemente las más viables y de implementación casi inmediata.
REGIONALIZADO	La regionalización se fundamenta en la existencia de regiones o áreas económicas, sociales y culturales diferenciadas y delimitadas a partir del dominio territorial que ha persistido a través del tiempo.	Las propuestas presentadas son muy variadas pues comprenden desde el rediseño de la división político administrativa hasta la posibilidad de configurar la estructura actual con una regionalización parcial o total en forma gradual. Las propuestas enfatizan --según el caso-- en variables territoriales, productivas o culturales y proponen corrientes regionales horizontales, verticales o combinados entre sí, o con otras formas de organización del Estado (descentralización y autonomía)	Dependiendo de la radicalidad de las propuestas se requerirán reformas constitucionales integrales o parciales.	Mientras menos radical sea la propuesta de regionalización, más viable podría ser su puesta en práctica. Al parecer, la crisis actual no es una condición favorable para emprender un proceso de regionalización inmediato y global, lo que no excluye la posibilidad de que pueda iniciarse, en forma gradual y puntual o combinada con el fortalecimiento de las autonomías regionales.

Nota: Algunos constitucionalistas son partidarios de concebir a la autonomía como una forma de Estado antes que como una forma de gobierno.
Elaborado por: Lautaro Ojeda.

La ambigüedad conceptual descrita explica los diversos usos que se hacen del término *descentralización*. Ésta ha sido empleada como una respuesta a la insurgencia en Colombia; como un mecanismo férreo de control popular descentralizado de competencias y funciones como ocurrió en el conocido caso de Chile, durante el período de la dictadura militar; como una instancia de privatización del Estado en los Estados Unidos; como un escapismo de los compromisos del Estado ante crecientes demandas sociales en México, etc.

Precisamente con el propósito de disponer de elementos conceptuales que permitan guiar el debate, así como avizorar las consecuencias posibles de las decisiones que se adopten, es necesario precisar los conceptos y términos claves que, en forma reiterada, se han puesto sobre el tapete en los debates. Con tal objetivo se ha procedido a buscar en la bibliografía disponible información básica sobre dichos conceptos, procurando tener en cuenta diferentes fuentes doctrinarias y autores de diverso origen.

A continuación se recogen textualmente los conceptos considerados claves para el debate. Salvo se indique expresamente, todas las citas pertenecen a la obra y autor citados. En algunos casos, se añaden breves comentarios u observaciones.

Autarquía. Gustavo Juan De Santis¹ dice: “Seguramente de las formas de descentralización administrativa, la más difundida y acabada en términos de considerar los elementos que la definen sea la entidad descentralizada autárquica que se ubica en el primer grado de descentralización propia y que se caracteriza por poseer los siguientes elementos:

- Constituye una persona jurídica de carácter público (estatal),
- Realiza fines públicos (estatales),

1 Gustavo Juan de Santis, “La descentralización política en el Estado federal. La descentralización administrativa en Argentina. Análisis comparativo”, en *Anales 1. Desafíos y perspectivas de la descentralización*, 1er. Congreso Interamericano del CLAD Sobre la Reformas del Estado y de la Administración Pública, CLAD, BID, PNUD, AECI, Caracas 1997:94.

- Posee una competencia limitada a la norma que le dio origen,
- Posee una personalidad y patrimonios propios.

“Como se advierte —continúa— la característica más saliente está constituida por la capacidad de administrarse a sí misma, pero siempre de conformidad a una norma superior que le es impuesta. Ello acarrea una consecuencia de la mayor gravitación consistente en la desaparición de la relación jerárquica entre el ente autárquico y el órgano central, la que pasa a ser sustituida por el control administrativo como resultado de que no existe “delegación” de competencias sino “distribución” de ellas. Esto es lo que supone también la autarquía”.

Autonomía. G. Cabanellas:² “Estado y condición del pueblo que goza de entera independencia, sin estar sujeto a otras leyes que a las dictadas por él y para él”.

“Característica Jurídica de entes integrantes de la Administración Pública de expedir su propia normatividad subordinada al ordenamiento jurídico estatal”.³

Guillermo Ramírez Hernández:⁴ “Situación en la cual una parte dentro de un todo disfruta de una cierta libertad para tomar aquellas decisiones que no afectan al conjunto. Potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios”.

Rodrigo Borja:⁵ “Desde el punto de vista etimológico, se llama autonomía la sociedad o entidad que se rige por su propia

2 Guillermo Cabanellas, *Diccionario de Derecho Usual*, Tomo I, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1962:243.

3 *Glosario de Términos del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva*, R.O. 411, 2do. Spto., 31 marzo 1994.

4 Guillermo Ramírez Hernández, “Conceptos sobre descentralización”, en: *Rev. Federalismo y Desarrollo*, BANOBRAS, México, octubre-noviembre y diciembre de 1997:133-134.

5 Rodrigo Borja, *Enciclopedia de la Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997:56.

ley, es decir, que no depende de una norma que no sea la suya. La autonomía sin embargo no es soberanía. Los entes autónomos gozan de la facultad de decidir sobre sus asuntos pero están sometidos a la soberanía estatal”.

Federico Castillo Blanco:⁶ “La autonomía local es un principio general que regula la organización del Estado y que, por tanto, como principio orientador de la estructura territorial, goza de eficacia trascendente. No obstante, el alcance del mismo es limitado, se concreta en el marco y en el conjunto de poderes constituidos y su ejercicio sólo es legítimo en el ámbito que le es propio, de tal forma que no cabe invocar la autonomía local para impedir el legítimo ejercicio por las demás instancias del Estado de sus competencias”.

Autonomía administrativa. G. Cabanellas:⁷ “Libertad que le concede a una región, provincia, pueblo o ciudad para dirigir, según normas y órganos propios, todos los asuntos concernientes a su administración regional, provincial o municipal”.

Balkanización. En el contexto del debate sobre descentralización-autonomía, algunos políticos y analistas nacionales han expresado, a modo de metáfora, su preocupación por el riesgo que correría el país de “balkanizarse”, es decir, de entrar en una vorágine autonomista que conduzca al Estado a una multifragmentación de características violentas. Anne María Bentili dice:⁸ “Es un término político que significa dividir una entidad continental, subcontinental o regional en unidades políticamente separadas y hostiles entre sí. El término balkanización tiene su origen en la fragmentación en unidades políticas diferenciadas de la

6 Federico Castillo Blanco, “Garantías jurídicas de la autonomía local e iberoamericana: una reflexión desde el régimen local español”, en: Federico Castillo Blanco, coord., *Estudios sobre Gobiernos Locales*, Unión Iberoamericana de Municipalidades, Granada, 1998:165.

7 Rodrigo Borja, Ob. Cit:243.

8 Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Guanfranco Pasquino, *Diccionario de Política*, S.XXI, editores, 10ª edición, México 1997:137.

región de los Balcanes, y particularmente en las condiciones pre-
valecientes en las relaciones entre estos estados durante el perí-
do de las guerras balcánicas (1912-1913)”.

Centralismo. Rodrigo Borja:⁹ “Es la tendencia hacia la *centralización* exagerada, indebida e inconveniente de la autoridad en la organización política y administrativa del Estado, en donde impera este sistema todo depende de la voluntad de una autoridad focal que concentra en sus manos la suma de atribuciones políticas y administrativas de la sociedad. Este sistema entrega a la autoridad central competencias exclusivas de gobierno y administración, en perjuicio de las demás magistraturas públicas. En él prevalece la fuerza centrípeta. Todo nace y muere en un punto central en el que se genera y del que parte la autoridad”.

Alejandro Román Armendáriz:¹⁰ “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”.

Centralización y descentralización. Fabio Roversi-Mónaco:¹¹ “La centralización y la descentralización en general (y en consecuencia también la centralización y la descentralización administrativas) no son instituciones jurídicas unívocas sino fórmulas que contienen principios y tendencias, modos de ser de un aparato político administrativo. Son, por lo tanto, directivas de organización en sentido amplio, no conceptos inmediatamente operativos.

9 Rodrigo Borja, Ob. Cit.:100.

10 Alejandro Román Armendáriz, *Política: 650 Conceptos al alcance de todos*, IEP, ILDIS, Guayaquil, 1993:38.

11 Norberto Bobbio, Ob. Cit.:471.

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

“Por tanto, como consecuencia de la combinación de los dos principios, muy difícilmente, aún para sectores limitados de la organización de un estado, descentralización y centralización están en estado puro, sino que aparecen como centralización y descentralización imperfectos”.

Oswaldo Hurtado:¹² “El centralismo, entendido como la concentración en el gobierno nacional de todas o buena parte de las funciones política y administrativa de un Estado así como de sus recursos económicos, en perjuicio de regiones, provincias, ciudades y pueblos, en América Latina ha sido una práctica de antigua data que se remonta a la Colonia. La vigencia, a lo largo de cuatro siglos, de esta organización político-administrativa hizo que el centralismo adquiriera el carácter de valor cultural entre los latinoamericanos”.

“Señalaré cuatro razones que abogan para que el problema del centralismo y la necesidad de la descentralización reciban una mayor atención de los líderes de opinión latinoamericanos:

“La concentración del poder y de la administración en el Gobierno Central, no permite atender los problemas y las demandas de las provincias y de las regiones, a las que el Gobierno

13 Oswaldo Hurtado, “Estado, democracia y gobierno”, en: *Reforma y Modernización del Estado*, ILPES, CEPAL, NNUU, Santiago de Chile, 1995:295-296.

regatea sus derechos marginándolas en la atención de sus necesidades.

“La pobreza y las inequidades sociales que han acompañado el desarrollo latinoamericano, también se manifiestan en el orden geográfico.

“Ante el deterioro vertiginoso del medio ambiente... comienza a plantearse la necesidad de desalentar el desarrollo de las grandes ciudades latinoamericanas y de promover el progreso de las medianas y pequeñas, lo que implica, entre otras medidas, llevar adelante drásticos procesos de descentralización.

“Los municipios son las instituciones que más facilidades prestan para llevar adelante procesos descentralizadores... Pero la descentralización no se agota en el fortalecimiento de los municipios y en la consecuente multiplicación de sus atribuciones y recursos. Este es un primer paso, pero insuficiente. A él debe sumarse la descentralización regional, política que entraña un alto grado de complejidad y centralización de una sociedad.

“También es necesario descentralizar la administración, el poder y la riqueza de la ciudad principal hacia el interior de cada provincia

“La organización federal de un estado no garantiza la descentralización. México y Argentina, a pesar de tener una organización federal, son países mucho más centralistas que los estados unitarios de Colombia y Chile.

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

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

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

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

Descentralización y autonomía. José Luis Coraggio¹³ plantea que: “En nuestros países, los significados de la descentralización y la autonomía no pueden ser similares a los clásicos de la teoría liberal de la democracia, dada la enorme heterogeneidad estructural en lo económico, cultural y étnico. Menos aún donde la cuestión nacional no ha sido cabalmente resuelta y asume la forma de una cuestión regional (como podría ser el caso de Bolivia y Ecuador), y donde la ciudadanía en ese sentido clásico no ha terminado por constituirse”.

13 José Luis Coraggio, “Poder local, ¿Poder popular? (1987)”, en: *Ciudades sin rumbo. Investigación urbana y proyecto popular*, SIP, CIUDAD, Quito, 1991:147.

Descentralización. “La descentralización del Estado consiste en la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales”.¹⁴

Desconcentración. “La desconcentración del Estado es el mecanismo mediante el cual los niveles superiores de un ente u organismo público delegan en forma permanente el ejercicio de una o más de sus atribuciones así como los recursos necesarios para su cumplimiento, a otros órganos dependientes, provinciales o no, que forman parte del mismo ente u organismo”.¹⁵

Delegación. “Es un acto en virtud del cual un órgano administrativo encarga a otro jerárquicamente subordinado el ejercicio de funciones conservando titularidad sobre las mismas”.¹⁶

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

Estado unitario. En el Estado unitario toda la autoridad legislativa reside en un órgano legislativo supremo cuya jurisdic-

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

15 Artículo 3, inc. 2 de la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social.

16 Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Glosario de términos, R.O. 411 2do. Spto., 31 marzo 1994.

ción abarca a todo el país; puede haber órganos legislativos locales, pero sólo con el consentimiento del órgano nacional.

Formas de Estado. Julio César Trujillo¹⁷. “Son el resultado de las relaciones de los elementos del Estado entre sí. Así de la distribución del poder surge el estado unitario o el estado federal; de la distribución del poder en relación con la composición de la población, el estado unipoblacional y el estado plurinacional; del tipo de relación de los detentadores del poder con el pueblo titular del mismo, surge el estado denominativo o el estado totalitario, etc”

Formas de Gobierno, por el contrario se refiere a los órganos e instituciones de que está dotado el Estado para el ejercicio del poder que le es propio, a la distribución de competencias y funciones entre tales organismos y al control recíproco o equilibrio de poderes de que está investido cada uno de los Erganos.

Estado unitario y federal. Rodrigo Borja:¹⁸ “Son Estados Federales aquellos en los que coexisten normas jurídicas válidas para todo el territorio y otras que sólo rigen en las unidades territoriales que integran la federación. En esta forma de Estado el ejercicio del poder político es compartido por los órganos centrales de gobierno —gobierno federal— y por los gobiernos locales o descentralizados, de acuerdo con la distribución de competencias que señala la Constitución federal”.

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

“En la federación existen, por tanto, dos niveles de autoridad: el de alcance nacional, que forma un circuito central de gobierno, y el de alcance regional, compuesto por los gobiernos

17 Rodrigo Borja, Ob. Cit:425.

18 Julio César Trujillo, Teoría del Estado en el Ecuador, Corporación Editora Nacional 1994: 135

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

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

Reforma del Estado. Bernardo Kliksberg:¹⁹ Es menester discutir ante todo que rol se desea que cumpla el Estado a fines de este siglo. Los cambios y modernizaciones técnicas absolutamente necesarios, no pueden seleccionarse en abstracto, o a partir de la oferta de tecnologías del mercado. Deben existir criterios de selección dirigidos por la idea central de que dado un rol determinado a cumplir por el Estado, cuál sería el “estilo de tecnologías” más apropiadas para permitirle con la mayor efectividad ese rol. Se deberá, por lo tanto definir los papeles del “Estado deseable” y a partir de allí se procure aportar criterios técnicos para dotarlo de las capacidades para llevarlos a cabo.

ILPES:²⁰ “Los procesos de reforma del Estado implican que éste debe asumir otras responsabilidades. Por una parte están las nuevas tareas (como por ejemplo, las del Estado regulador); y por otras, la diferente ponderación que otorgará a sus funciones

19 Bernardo Kliksberg, “Repensando el Estado para el desarrollo social: Más allá de convencionalismos y dogmas”, en: *Rev. Del CLAD, Reforma y Democracia*, No.8, Mayo 1997, Caracas:135.

20 ILPES, “Reforma y modernización del Estado”, en: *Reforma y Modernización del Estado*, ILPES, CEPAL, NNUU, Santiago de Chile, 1995:23-24.

tradicionales. Además, no se trata de un proceso asilado que, se injerte en un cuerpo social ajeno. La modernización del Estado forma parte de la modernización de la sociedad. Es la respuesta frente a la crisis económica y está directamente asociada a los procesos de democratización política y social; por eso es indispensable lograr un equilibrio”.

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

Modernización del Estado. Fundación Friedrich Ebert:²¹ “Proceso que se ha vivido en América Latina a partir de la mitad de los años ochenta y que tiene como eje un cambio en el rol y la forma de operar por parte del Estado. Destacan entre estos procesos: a) las privatizaciones (ventas o concesión de las empresas estatales al sector privado bajo diferentes modalidades); b) la reorganización del sector público con nuevas funciones para los gobiernos seccionales y la administración central; y c) las políticas de lucha contra la pobreza”.

Federalismo. G. Cabanellas:²² “Doctrina política que apoya la forma federal como régimen más adecuado para organizar el Estado, reconociendo la necesidad, interior y exterior, de la unión en ciertas materias de legislación y gobierno; pero con autonomía amplia para los territorios con personalidad geográfica e histórica e incluso legislación y gobierno locales, en todo lo no confiado al Estado federal, al Ejecutivo o Gobierno federal”.

Guillermo Ramírez Hernández:²³ “En la cultura política federalismo se usa para designar dos objetos diferentes: la teoría

21 *Guía de Términos Económicos*, Proyecto Latinoamericano para Medios de Comunicación, Friedrich Ebert Stiftung, Quito, 1997:48.

22 Ob. Cit:184.

23 Guillermo Ramírez Henández , Ob. Cit:138.

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

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

Lucio Levi:²⁴ “El principio constitucional en que se fundamenta el Estado federal es la pluralidad de centros de poder soberanos coordinados entre sí, de tal manera que al gobierno federal, competente respecto de todo el territorio de la federación, se le confiere una cantidad mínima de poderes indispensables para garantizar la unidad política y económica, y a los estados federales competentes cada uno en su propio territorio, se les asignan los poderes restantes. La atribución al gobierno federal del monopolio de la competencia relativa a la política exterior y militar permite eliminar las fronteras militares entre los estados, de

24 Norberto Bobbio y otros, Ob. Cit:633-634.

manera que las relaciones entre los estados pierden el carácter violento y adquieren un carácter jurídico y todos los conflictos pueden resolverse ante un tribunal...”

Julio Oscar López y Noris Amanda Tais:²⁵ “No es solo una forma de Estado, sino también un sistema de gobierno que combina el ejercicio descentralizado del poder político, con criterios de solidaridad y eficacia en la gestión y que, además, acorta la distancia entre el Estado y los ciudadanos, de modo tal que permite la participación de éstos en el marco institucional que corresponde y facilita el control sobre la administración”.

Stella Escandell:²⁶ “... En un sentido amplio el federalismo puede ser definido como una forma de organización político territorial en la cual la unidad y la diversidad regional se acomodan dentro de un sistema político único, y el poder se distribuye entre un gobierno general y una serie de gobiernos provinciales de manera tal que se salvaguarde constitucionalmente la existencia y la autoridad de cada uno de ellos”.

Pero también se concibe a la organización federal “no sólo como el principio a partir del cual se ha organizado y organiza institucionalmente un país, sino como una cultura política capaz de regular a través de prácticas concretas los derechos y los deberes de los diferentes actores en lo concerniente a la ciudadanía, la participación política y la presencia social de los mismos y la representación ya que en los diferentes estados o regiones, siguiendo a Rofman (1976:16), *se articulan los elementos de base del sistema social total, en forma específica y mediante una ley determinada. La configuración regional del espacio nacional es así concebida como una manifestación de los procesos sociales, visualizada en una de sus dimensiones; la espacial*”.

25 Julio Oscar López y Noris Amanda Tais, “Efecto y valor de la descentralización en el régimen federal”, en: *Anales 1. Desafíos y perspectivas de la descentralización*, Ier. Congreso Interamericano del CLAD Sobre las Reformas del Estado y de la Administración Pública, CLAD, BID, PNUD, AECE, Caracas 1997:49.

26 Stella Escandell, “Viabilidad del federalismo en contextos de ajuste: el caso argentino”, en: *Anales 1*. Idem:55-57.

Gaitán Villavicencio Loo:²⁷ “Según el *Diccionario de la Lengua Española*, el federalismo es el espíritu o sistema de confederación entre Corporaciones o Estado, agregando que el término federativo ‘Aplicase al sistema de varios estados que, rigiéndose cada uno de ellos por leyes propias, están sujetos en ciertos casos y circunstancias a las decisiones de un Gobierno Central”.

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

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

Participación social. “La participación social es el sistema por el cual se involucra activamente a todos los sectores sociales en la vida jurídica, política, cultural y económico social del país, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida del habitante ecuatoriano con miras a una más justa distribución de los servicios y recursos públicos”.²⁸

27 ILDIS, *Léxico Político Ecuatoriano*, ILDIS, Quito, 1994:191.

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

Región, lo regional, la cuestión regional, el regionalismo. “Estas palabras” —según Rafael Quintero²⁹— “desgastadas por el uso corriente y cotidiano, se erigen en conceptos en la medida en que logran aprehender en un espacio delimitado de la sociedad nacional, una realidad peculiar, asentada sobre formas de producción específicas que a su vez arroja instituciones políticas y sociales típicas...”

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

Estas particularidades a nuestro juicio son:

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

29 Rafael Quintero, ed. *La Cuestión Regional y el Poder*, Corporación Editora Nacional, No. 29, Quito, 1991:33.

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

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

Juan Maiguashca³⁰: “Los trabajos que últimamente se han hecho sobre *la cuestión regional* en la historia ecuatoriana son de dos tipos. Unos consideran al regionalismo como un fenómeno político que se explica en términos de estructuras geográficas diferentes. Estos autores postulan la vigencia de dos regiones en la historia ecuatoriana: la costa y la sierra. Otros en cambio, y éstos son la mayoría, explican la ‘cuestión regional’ a partir de estructuras económicas diferenciadas que han persistido a través del tiempo. Esta vez el número de regiones pueden ser dos (costa y sierra), tres (sierra norte, sierra sur y costa) y aún más de tres, según el grado de especificidad con el que el autor defina las modalidades de acumulación imperantes en el territorio ecuatoriano”.

30 Juan Maiguashca, “La cuestión regional en la Historia Ecuatoriana (1830-1972)”, en: Enrique Ayala Mora, ed., *Nueva Historia del Ecuador*, Vol 12. *Ensayos Generales I*, Corporación Editora Nacional-Grijalbo, Quito, 1992:180-182.

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

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

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

José Luis Coraggio:³¹ “Denominamos *regiones* a esos ámbitos³² o áreas definidas a partir del dominio territorial particular de una relación de acoplamiento o de una relación de semejanza”.

Jürgen Schuldt:³³ Argumentos centrales en pro de *lo regional*: Se requiere de un espacio territorial mínimo sobre el cual se pueda gestar una base de acumulación autocentrada, ésta tendría que ser regional, porque la base local sería insuficiente y la nacional inalcanzable; desde ella se generaría un control de la acumulación en términos de mercado relativamente homogéneo, de formas y tipos de producción (...); los grupos y fracciones sociales, relativamente homogéneos en términos de intereses comunes de corte popular, se organizarían políticamente en torno a

31 José Luis Coraggio, “Territorios en Transición. Crítica a la Planificación Regional en América Latina”, *CIUDAD*, Quito, 1987:51.

32 Por ámbito territorial, Coraggio (1977:50) entiende una relación social particularizada de territorio que incluye la localización de los agentes y medios directamente acoplados por la relación, así como los senderos de los flujos materiales que la realizan.

33 Jürgen Schuldt, *Repensando el Desarrollo: Hacia una concepción alternativa para los Países Andinos*, CAAP, Quito, 1995:284-287, 294-297.

un proyecto regional común en materia de recursos materiales, humanos y naturales disponibles se debía contar con una diversidad y cantidad suficiente para asegurar un proceso de acumulación relativamente autosuficiente; todo ello exige calibrar los espacios y mercados mínimos para las diversas producciones, sobre todo en el campo industrial-manufacturero; la autonomía política se hace abstracta sin un control de la economía”.

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

Regionalismo. Rodrigo Borja:³⁴ “Regionalismo es un sentimiento de rivalidad y, a veces, de animadversión entre los habitantes de distintas regiones o ciudades de un país. En ocasiones puede ser acentuado y conspirar contra la unidad nacional. Diversos factores influyen en él: la historia, la cultura, el clima y la geografía, diferencias étnicas y religiosas, idiosincrasia, intereses económicos y problemas político-administrativos.

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

34 Rodrigo Borja, Ob. Cit: 830.

G. Cabanellas:³⁵ “Movimiento que defiende la administración autónoma, tomando la región como base geográfica e histórica del gobierno local” Actitud separatista de una porción del territorio nacional, que exalta sus vínculos de unidad íntima y desconoce la comunidad de pasado y porvenir con la nación a la cual pertenece y rechaza”.

Región. G. Cabanellas:³⁶ “Parte del territorio de un Estado, caracterizada por cierta unidad étnica, lingüística, topográfica, climatológica o de producción, o por una diversidad administrativa o de régimen político dentro de la nación en la cual se integra, sin alcanzar el valor histórico de ésta”.

Comentarios

La lectura de las definiciones destacadas revela claramente la inexistencia de definiciones universales, unívocas. Por el contrario: cada una nos remite a posiciones doctrinarias e ideológicas diversas. Para propósitos de un diálogo constructivo, es evidente que esta diversidad demanda acuerdos, al menos respecto de las características fundamentales de cada uno de los conceptos en juego; de lo contrario, cualquier tipo de debate podría convertirse en un soliloquio, en un “diálogo de sordos”.

Las breves formulaciones conceptuales recogidas no tendrían mucho sentido si no se ubican en el contexto del debate nacional. De allí que sea necesario exponer algunas reflexiones respecto al centralismo-descentralización, a la autonomía, la regionalización y el federalismo.

Una de las características que resalta en los conceptos transcritos alude a la existencia de una relación unívoca entre centralización, centralismo y descentralización; dicho de otra forma, no existe descentralización sino existe centralización. Otra de-

35 Ob. Cit:512.

36 Idem:512.

ducción posible es que no existen estados puros, totalmente centralizados o descentralizados: entre estos extremos hay una amplia gama de posibilidades; de allí que por más descentralizado que pretenda ser un Estado, éste siempre tendrá a su cargo determinadas responsabilidades y atribuciones centrales.

Existe el equívoco de concebir al centralismo como perteneciente solamente al ente central (por ejemplo a la capital de un país) pero la práctica muestra que el centralismo existe en todos aquellos espacios de poder público en los que todas o casi todas las decisiones (atribuciones políticas y administrativas) se hallan concentradas o dependen de la voluntad de una autoridad regional, provincial o cantonal.

En la definición que la Ley de Descentralización establece sobre descentralización, hay que destacar el carácter definitivo que da a la *transferencia*, lo que en buen romance significa que una vez transferida la atribución o responsabilidad no hay posibilidades de retorno; ésta es para siempre. Esta es la característica clave que la diferencia de la desconcentración, puesto que ésta se realiza a través de la delegación de una responsabilidad, atribución o función desde un nivel superior a otro subordinado, lo que implica que en el momento en que esta delegación no conviene más a los intereses de alguna de las partes, especialmente al organismo público superior que “conserva la titularidad” de la función, dicha delegación pierde sentido; esto es, la responsabilidad delegada retorna al nivel superior. Por todo ello es importante analizar el alcance que tiene la disposición de la Ley de Descentralización al otorgar a la delegación el carácter de definitiva.

La autonomía es un principio reconocido por la Constitución y leyes ecuatorianas y consiste en la capacidad de los organismos que forman parte del Régimen Seccional Autónomo (consejos provinciales y municipios) de dictar sus propias normas y órganos de gobierno dentro de su jurisdicción y sometidas a la soberanía estatal.

La autonomía local, más que un principio, se ha convertido en los últimos años en el campo de batalla intelectual dice Gus-

tavo Machado Hurtado,³⁷ entre tendencias que van desde negar su propia existencia hasta opiniones que le atribuyen capacidades y potencial como para convertirse en un elemento de transformación económica y social profunda.

Tres tipos de atributos se asocian comúnmente con este concepto: la autonomía local permite el perfeccionamiento de la democracia, al darle a los ciudadanos la posibilidad de decidir sobre las condiciones de vida en su entorno; b) abre oportunidades para una asignación eficiente de recursos, al permitir que la toma de decisiones esté más cerca de las necesidades; y, c) crea un marco más apropiado para la supervisión democrática de las decisiones, porque permite que éstas sean llevadas a un nivel de desagregación susceptible de ser comprendido y evaluado por las comunidades.

Alrededor del concepto de autonomía, hay varios aspectos que deberían ser objeto de debate: la relación con el concepto de soberanía y con la descentralización; el tipo o grado de dependencia o independencia de la entidad autónoma respecto del ente central; y, si la autonomía hace referencia a un poder limitado que está conectado con el interés local, lo que no implica, desde una perspectiva dinámica, que se refiera a un espacio cerrado que resiste políticas de otras instancias territoriales.

En relación con la soberanía cabe aclarar que la autonomía se postula en el marco del Estado y no por contraposición a su soberanía o como rechazo de su dominio sobre un determinado territorio.

El principio de descentralización no puede limitarse a describir la posición jurídica de determinado sujeto público, sino a situar en manos de aquellas autoridades autónomas una parte del ejercicio de funciones públicas, puesto que la mayor parte le corresponde al Estado.

La autonomía local es abierta, pues concibe el círculo de intereses a cuya gestión se refiere como imbricado con los atribui-

37 Gustavo Machado Hurtado, "Perspectiva económico-Financiera de la Autonomía Local", en: Federico Castillo, coord., Ob. Cit.:257.

dos a otras instancias territoriales y, por tanto, obliga a la solidaridad (en el plano sustantivo) y a la lealtad (en el plano organizativo e institucional).³⁸

Se debe tener en cuenta las inquietudes de José Luis Coraggio cuando plantea que en razón de la enorme heterogeneidad estructural en lo económico, cultural y étnico de nuestros países, los significados de la descentralización y la autonomía no pueden ser similares a los clásicos de la teoría liberal de la democracia.

Un primer elemento que salta a la vista en el tema de la regionalización es la distinción entre “región”, “cuestión regional” con “regionalismo”.

Al parecer existe un conjunto de condiciones y características esenciales que identifican a la región y al proceso de regionalización, entre otras, un espacio territorial mínimo sobre el cual se pueda gestar una base de acumulación de grupos y fracciones sociales, relativamente homogéneos en términos de intereses comunes. Espacio que naturalmente no permanece estático y cuyas fronteras se van modificando y cambiando históricamente; para comprender la “cuestión regional” son necesarias tanto las estructuras geográficas como las económicas; se trata además de un proyecto político colectivo en torno a un proyecto regional común en recursos materiales, humanos y naturales disponibles, con una diversidad y cantidad suficiente para asegurar un proceso de acumulación relativamente autosuficiente.

En cambio cuando se habla de regionalismo se alude más a un sentimiento de rivalidad o de animadversión entre los habitantes de distintas regiones o ciudades de un país, antes que a un proyecto regional o de región con las características antes señaladas.

Las características que sobre federalismo sistematiza Gaitán Villavicencio pueden contribuir al debate respecto de su contenido. Éstas hacen referencia a: elementos del sistema político y de configuración del Estado; que se trata de una forma de gobierno

38 Federico Castillo, Ob. Cit:174.

tanto a nivel nacional (o federal) como a los niveles locales (estadales/provinciales); la existencia de una producción doctrinaria y teórica, especialmente vinculada con el significado de soberanía y autonomía; y la necesidad de un sólido movimiento social, de raíz histórica, que apoye, sostenga y lleve adelante el pensamiento y las acciones federalistas.

CAPÍTULO 3

Aspectos normativos

3.1. Legislación vigente sobre descentralización

La Constitución de 1997 introdujo, entre otras disposiciones referentes a la descentralización, dos elementos fundamentales:

Uno: el artículo 1 incorpora en la definición del Estado ecuatoriano tres conceptos que dan cuenta de los signos de la problemática de la época: la **descentralización** y su carácter “**pluricultural y multiétnico...**”¹

Dos: la disposición relativa al financiamiento de la descentralización, art. 149, inc. c, dice:

Para ser efectiva la autonomía económica, sin perjuicio de otros recursos que se asignen a los gobiernos seccionales autó-

1 Temas que han sido rechazados en una consulta popular realizada en Guatemala el domingo 16 de mayo de 1999 por un contundente “no” (72,5%) y un marcado abstencionismo (alrededor del 80%). En un país integrado por una mayoría indígena (24 grupos étnicos indios) es una verdadera paradoja el rechazo al reconocimiento de la nación como multiétnica y pluricultural así como el derecho de los pueblos a su identidad, lengua, forma de vida y organización social.

nomos, destinase el quince por ciento del presupuesto del gobierno central en beneficio de los consejos provinciales y municipios del país; y será distribuido conforme a la ley, en base a planes de inversión tanto provinciales como municipales.

Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los gobiernos seccionales. Esta ley establece los porcentajes de distribución del Fondo de Descentralización (15%) y la gradualidad en la aplicación de la Ley. En este sentido dispone que la entrega de fondos

“... se iniciará a partir del 1 de julio de 1997, con el equivalente al 3% del Presupuesto del Gobierno Central, excepto los ingresos provenientes del créditos externos; el 7% desde enero de 1998; el 11% de enero de 1999; y el 15% desde enero de l año 2000. (Primera Disposición Transitoria)”.

Reglamento de Aplicación de la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales. Este Reglamento establece los criterios de distribución del Fondo de Descentralización; el destino de los recursos, la posibilidad de que éstos puedan ser objeto de fideicomiso; y, la realización, por parte de la Contraloría General del Estado, de exámenes especiales, auditorías financieras y auditorías operacionales, para verificar la verdad, cuidado, propiedad y legalidad de las operaciones financiadas con los recursos del Fondo de Descentralización

Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social. En la discusión de esta Ley se elaboraron 12 versiones previas. La versión final recoge muy débilmente la riqueza de las versiones anteriores.

Esta Ley precisa, entre otros aspectos: las definiciones de descentralización, desconcentración y participación social; las finalidades, las posibles transferencias a los concejos municipales y consejos provinciales de determinadas funciones, atribuciones

y responsabilidades; la condición de suscribir convenios para la transferencia de funciones; la creación del Comité Permanente de Desarrollo Provincial; la desconcentración de funciones; y, los tipos y mecanismos de participación social.

Esta ley deja intacta la estructura político administrativa del Estado; no aborda el tema de la tributación local; deja en la voluntad de los organismos seccionales la transferencia de atribuciones y responsabilidades; reduce la descentralización a la transferencia de fondos; y aborda el fenómeno de la participación social en términos formales, es decir sin capacidad de decisión.

“La Ley amalgamó diversas propuestas y medidas. Fruto de diversos actores, tibia, no coherente. A pesar de ello presentó diversas normas generales de descentralización y de desconcentración junto con instrumentos concretos para volver efectivos aspectos de descentralización, empezando por la mayor transferencia de recursos que fue el aspecto que mayor atención suscitó.”²

La Constitución elaborada por la Asamblea Constituyente ³

La trascendencia que tiene la Carta Política vigente en el ámbito de la descentralización es probablemente uno de los temas que merecen una profunda reflexión y debate puesto que en

2 Jorge León Trujillo, “Una descentralización a contracorriente, el caso del Ecuador”, en: Galo Chiriboga y Rafael Quintero, eds., *Alcances y limitaciones de la reforma política en el Ecuador*, Asociación Americana de Juristas, Escuela de Sociología de la Universidad Central, ILDIS, Quito, 1998:179.

3 Varios asambleístas y analistas sociales y políticos han publicado estudios y comentarios que dan cuenta de su desarrollo: Angel Polibio Cháves, *Reforma Constitucional ¿más gobernabilidad?*, Fundación Ecuatoriana de Estudios Sociales, FESO, Quito, 1998; Galo Chiriboga y Rafael Quintero, eds., *Alcances y limitaciones de la reforma política en el Ecuador*, Asociación Americana de Juristas, Escuela de Sociología de la Universidad Central, ILDIS, Quito, 1998; Alejandro Moreano y otros, *La Nueva Constitución. Escenarios, Actores, Derechos*, CIUDAD, 1998; Orlando Alcívar Santos, *Comentarios a la Constitución Política del Estado (La Asamblea Itinerante)*, Guayaquil, 1998; Osvaldo Hurtado, *Una Constitución para el futuro*, FESO, Quito, 1998; y Ricardo Noboa Bejarano, *En busca de una esperanza. Análisis de la Constituyente de 1998*, EDINO, Guayaquil, 1999.

ella se consagran principios inéditos en la historia constitucional ecuatoriana, aunque a la vez deja de lado problemas fundamentales como la estructura político administrativa del Estado, las autonomías y la regionalización, entre otros. De allí que sea necesario hacer un alto para analizar su desarrollo, alcances y limitaciones en el ámbito que nos ocupa en este trabajo.

Sobre el tratamiento que la Asamblea Constituyente dio al tema de descentralización existen opiniones contrarias. Por una parte, un grupo de legisladores liderados por Xavier Neira (PSC) y Susana González, afirma que las disposiciones contempladas en la Carta Política referentes a la descentralización constituyen un “lamentable retroceso” a los alcanzados desde 1994 y por lo tanto es necesario reformar e incluso eliminar varias de las disposiciones en éste ámbito. En ese sentido han presentado un Proyecto de Reformas a la Constitución que será expuesto más adelante. Otros, en cambio, consideran que a pesar de que los constituyentes no trataron en forma profunda este tema, ni fueron fieles a las demandas de cambio fundamentales en la estructura político administrativa del Estado, las disposiciones incorporadas respecto de la descentralización son un avance importante en el proceso que debe iniciarse lo antes posible.

En la más reciente publicación sobre la evolución y desarrollo de la Asamblea Constituyente, el asambleísta Ricardo Noboa Bejarano sistematiza las razones y problemas que impidieron u obstaculizaron que ésta trate el tema con la profundidad e importancia que exige el centralismo-decentralización.

En primer lugar, el autor analiza la integración de la Comisión Quinta de la Asamblea, encargada del tema de la descentralización. De los siete miembros, uno pertenecía a la costa ecuatoriana, uno a la región insular, cuatro a la región oriental, dos a Cuenca y uno a Loja. Dicha composición, comenta Noboa, demuestra, entre otros aspectos,

que los partidos fuertes de la costa no le daban mayor importancia al tema, pues no se preocuparon de tener una fuerte presencia en la Comisión y que la mayoría (de los asambleístas)

tampoco se preocupó de equilibrar regionalmente a la Comisión a efectos de que las regiones estén representadas en proporción a su población.⁴

Más adelante precisa que en las vísperas de la Asamblea, ni el PSC, ni la DP mencionan a la descentralización. Ello revela que el tema no estaba realmente en la agenda de los partidos que conformaron la mayoría. Seguramente por ello tampoco le dieron mayor importancia al modo de integrar la comisión quinta. Sin embargo, agrega, “sí estaba en la agenda de las fuerzas sociales y productivas del país, así como de muchos asambleístas a los cuales nos preocupa el quemeimportismo con el cual se trabaja el asunto”.

Noboa rescata la participación de las Cámaras de la Producción y de la Junta Cívica de Guayaquil, quienes insistieron en las autonomías provinciales. A pesar de ello,

“... pocos días después el PSC presentó un proyecto de reformas referente a la descentralización, del cual había desaparecido toda referencia a las autonomías provinciales. Las Cámaras respaldaron el proyecto y el tema de las autonomías provinciales quedó totalmente olvidado...”⁵

Respecto al tema de las autonomías, Ricardo Noboa recuerda que este concepto había tenido, previamente a la Asamblea y durante su desarrollo, apoyos de distinta naturaleza. Además de las Cámaras de la Producción de la Costa y ciertos sectores sociales del Azuay y Loja, existían algunos pronunciamientos al respecto.

A la Asamblea, recuerda Noboa, llegaron varios proyectos de la sociedad civil planteando las autonomías territoriales: Provincias Autónomas del Ecuador, Movimiento Cívico por un Ma-

4 Ricardo Noboa Bejarano, *En busca de una esperanza. Análisis de la Constituyente de 1998*, EDINO, Guayaquil, 1999:Cap.XVII:268.

5 Idem:270.

nabí Autónomo, Federación de la Provincia de El Oro (un grupo de agricultores de dicha provincia), Movimiento Independiente Autonomía de la Provincia del Guayas.

Otro de los asambleístas, Angel Polibio Cháves, en un análisis también reciente sobre la Reforma Constitucional, afirma que la Asamblea se limitó

“... finalmente a consignar en la nueva Constitución lo que se había avanzado en los últimos años... quedaron atrás los intentos por introducir esquemas que iban desde los cuasi federativos, basado 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. Esta multiplicidad de intereses y de formas de ver e interpretar el problema de la descentralización, condujeron poco a poco a la Asamblea a tomar decisiones en torno a esquemas más tradicionales, pero tratando de corregir, aunque sea parcialmente, un problema real de centralismo identificado a nivel nacional a través de un crecimiento bicéfalo casi excluyente de los beneficios del desarrollo para muchas provincias...”⁶

A pesar de que el tema de la descentralización no se presentó en la Asamblea como una preocupación prioritaria para las autoridades locales y hasta podría afirmarse que tampoco contó con actores ni promotores sociales que demanden una radicalización o profundización del tema, los resultados finales fueron, a criterio de Jorge León, asesor de la Comisión de Descentralización de la Asamblea Constituyente, “más radicales que las discu-

6 FESO, *Reforma Constitucional: ¿Más gobernabilidad?*, Fundación Ecuatoriana de Estudios Sociales, FESO, Quito, 1998:49-50.

siones que los precedieron”⁷. Ello lo demuestran los cambios en: la división político territorial (circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianos y los regímenes especiales); el fortalecimiento de determinados mecanismos de participación ciudadana (por ejemplo, la consulta popular local); la ampliación de los criterios de asignación y distribución de recursos; la introducción del principio “todo es descentralizable”, a excepción de aquellas competencias del Gobierno Central consideradas como esenciales y por lo tanto indelegables.

En similar sentido, Augusto Barrera afirma⁸ que la discusión sobre la descentralización no contó con actores sociales claros, en particular actores locales. En consecuencia, los planteamientos alrededor de la descentralización han sido fuertemente inducidos desde arriba.

Simón Pachano⁹ destaca el desconocimiento de los asambleístas de la mayoría de temas que debían abordar, lo que atribuye más que a la falta de preparación personal en asuntos constitucionales a la ausencia de propuestas emanadas desde los espacios políticos y desde las organizaciones sociales que los candidatizaron. Por ello no es casual, dice, que luego de concluidas las actividades de la Asamblea hayan resurgido comentarios como el que “la Asamblea no entendió la dimensión que este (tema de la descentralización) tenía y lo resolvió forzada por la presión de los empleados de los consejos provinciales que tenían prácticamente rodeado el local militar en que sesionaba”.

Es necesario reconocer que no se presentaron a la Asamblea propuestas globales y estructuradas, pero además se eludió uno de los más dolorosos y conflictivos problemas del país: el regionalismo. Este tema, en opinión de León, fue considerado por algunos miembros de la Comisión como “intelectual”, “teórico”,

7 Jorge León Trujillo, Ob. Cit.:177.

8 Augusto Barrera, “Descentralización, participación y planificación en la nueva Constitución”, en: Alejandro Moreano y otros, *La Nueva Constitución. Escenarios, Actores, Derechos*, CIUDAD, 1998:44.

9 *El Universo*, 17 mayo 1999:18.

“irrealista” y sin fundamento. La Asamblea mantuvo el carácter opcional del proceso de descentralización, lo que significa en la práctica que aunque el principio puede ser radical, es opcional en los hechos. Tampoco se refirió al traslado de las atribuciones de tributación o puso en tela de juicio la división administrativa y política actual del Ecuador.

En relación con el tema regional, Jorge León recuerda que la idea de la región fue considerada en una de las subcomisiones como una meta importante ante el rechazo al federalismo que creaba entidades intermedias más amplias que las provincias, pero que no se propuso la regionalización a ningún nivel, sino el derecho a que los municipios y provincias puedan integrarse para un programa o para el cumplimiento de un servicio.

Tanto León como Cháves reconocen la importancia de las modificaciones introducidas por la Asamblea en la Constitución en el ámbito de los gobiernos seccionales autónomos, al incorporar dentro del Régimen Seccional Autónomo a las juntas parroquiales y a las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas.

Por su parte, Orlando Alcívar Santos, representante a la Asamblea Nacional Constituyente por la Provincia del Guayas (PSC), reconoce que las propuestas presentadas a la Asamblea no se hicieron desde la visión de conjunto del Estado, sino a partir de la defensa de intereses particulares. Las concepciones regionales —enfatisa— son excepcionales, predomina lo local y la pertenencia provincial. Apunta que el tema se lo trató “con algo de tibieza y no como se requería”.

A pesar de estas ausencias, afirma el asambleísta, las nuevas normas aprobadas “incorporan radicales propuestas de descentralización en relación al sistema actual”. El resultado indica un cambio imprevisto, a contrasentido de los proponentes; por todo ello recomienda que el capítulo de la descentralización “sea

estudiado en forma prioritaria por el Congreso Nacional en miras a reformar estas disposiciones futuras”.¹⁰

Ricardo Noboa Bejarano, es más radical al plantear que el tema de la descentralización no fue parte de la agenda de los partidos políticos durante la Asamblea.¹¹ Y afirma además que “en caso de que lleguen al poder tampoco les conviene, porque una vez que llegan, ya controlan, les cuesta descentralizar y repartir el poder”. Este autorepliegue de las instancias partidistas indica que “hay una desconexión entre el anhelo ciudadano y la actuación de los partidos políticos”. A tal punto que cualquier tipo de cambio que pudiese atentar contra la hegemonía de los partidos es rechazado. De todas maneras, considera que la Constitución es buena. “Lo que pasa”, dice, “es que se quedaron en el tintero ciertos cambios fundamentales para la democracia ecuatoriana”.

Mario Unda, en el comentario a la ponencia de Jorge León antes citada, concluye destacando que lo realizado por la Asamblea se trata, probablemente, de una primera fase, lo que puede significar que

“... a lo mejor despuntan procesos que tienden a la conformación de actores locales que empujen una descentralización democrática. En suma: descentralización y democracia sólo podrán reunirse cuando sean tematizados y reunidos así en una propuesta propia de las clases subalternas. Y los derechos indígenas nos han dado la pauta.”¹²

A pesar de las limitaciones brevemente anotadas, los cambios introducidos por la Asamblea Constituyente en el ámbito de la descentralización son un avance importante en relación con la normatividad existente hasta ese momento.

10 Orlando Alcívar Santos, *Comentarios a la Constitución Política del Estado (La Asamblea Itinerante)* 1998, Guayaquil, 1998:165.

11 *El Universo*, 28 mayo 1999:6.

12 Comentario a la ponencia “Una descentralización a contracorriente, el caso del Ecuador”, en: Galo Chiriboga y Rafael Quintero, *Ob.cit.*:208.

3.2. Proyectos de Reforma a la Constitución vigente¹³

Proyecto de Reforma a la Constitución Política de la República. Presentado por el Bloque Legislativo del PRE¹⁴ (Agosto 1998)

Este proyecto de Reforma a la Constitución propone la reforma del art. 224 de la Constitución, el mismo que dirá:

El territorio del Estado es indivisible. La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación ecuatoriana, patria común e indivisible de todos los ecuatorianos, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las provincias y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas. En consecuencia, para el gobierno de todo el territorio se establecen provincias, cantones y parroquias; y además, se permite la erección de comunidades e instituciones autónomas. La Ley determinará los requisitos para tener tales calidades.

Las demarcaciones de las provincias, cantones y parroquias no otorgan, si quitan territorio.

Habrán circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas que serán establecidas por la ley.

Proyecto de Reformas a la Constitución Política de la República. Presentado por el diputado nacional Xavier Neira Menéndez (PSC) y otros legisladores¹⁵ (Octubre 1998)

Este proyecto propone varias reformas constitucionales en el campo de la descentralización. Según sus proponentes,

“... la Asamblea introdujo textos que en su mayoría no guardan coherencia con la filosofía que inspira este proceso (descentralización) y que en la práctica ha significado un la-

13 A modo de complemento, al final de este capítulo se adjunta el Cuadro 2: “Proyectos de Reforma Constitucional y Legal presentados en los últimos 15 años”.

14 N.20-001, 1998-08-01.

15 Congreso Nacional, Proyecto N.20-069 de 08-X-98.

mentable retroceso en esta importante materia frente los logros alcanzados desde 1994.”

En la exposición de motivos, se destaca además que tales reformas

“... no son concordantes con la política de transformar la actual estructura administrativa y financiera del Estado, a tal punto que corren serio peligro la vigencia de las Leyes Especiales de Descentralización del Estado y de Participación Social y de la de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales.”

Las reformas propuestas se refiere a:

- Sustituir “administración descentralizada” por “Estado descentralizado”.
- Que la disposición del art. 226, inc. 1ro. de la Constitución relativa al carácter opcional de la transferencia de las competencias sea sustituida con una frase que disponga el carácter de obligatorio: las transferencias “Deberán transferirse de manera obligatoria”.
- Eliminar del art. 226 la frase “... y tenga capacidad operativa para” asumir la transferencia solicitada por el organismo seccional.
- Eliminar del art. 231 los criterios de asignación y distribución de los recursos que corresponden al Régimen Seccional Autónomo, dentro del Presupuesto General del Estado: “capacidad contributiva, logros en el mejoramiento de los niveles de vida y eficiencia administrativa”. Estos criterios, en opinión de la Comisión, son “subjetivos”.
- Según la Comisión, el art. 232 numeral 2, que dispone que “las transferencias y participaciones que corresponden a los organismos del Régimen Seccional Autónomo no podrán ser inferiores al 15% de los ingresos

corrientes totales del Presupuesto del Gobierno Central”, disminuiría en términos reales la participación en el Presupuesto General del Estado, motivo por el cual propone que sea sustituido por uno que diga: “sin perjuicio de otros recursos que les corresponde o que en el futuro se les asigne, destínase el 15% del Presupuesto General del Estado en beneficio de los consejos provinciales y de los municipios...”

- Eliminar del art. 233 la disposición referente a que el Consejo Provincial “Ejecutará obras exclusivamente en áreas rurales.
- Agregar en el art. 271 una disposición similar a la contemplada en el art. 34 de la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social respecto de inversión de los recursos del sector público. El inciso agregado deberá decir que las inversiones y compra de activos financieros de todo origen realizadas por el sector público... “deberán obligatoriamente realizarse en el Ecuador a través del mercado financiero y bursátil en forma equitativa por región: 50% en la Sierra y Oriente, y 50% en la Costa y Galápagos”.

Proyecto de Reforma Constitucional. Presentado por el diputado provincial por el Guayas Raúl Gómez Ordeñana, PSC (Mayo 1999)

Según el diputado Gómez, este proyecto contiene un texto alternativo al del Proyecto de Reforma Constitucional presentado por el diputado Xavier Neira Menéndez. Conforme a éste, se sustituiría, en su integridad, el Título XI de la Constitución Política de la República, con excepción del Capítulo 4, que trata de los “regímenes especiales”.

Subraya además que el origen de este proyecto, que fue modificado por el autor, está

“... en la subcomisión VIII de la “Comisión de Notables” que integró el señor Arq. Sixto Durán Ballén para elaborar un proyecto de reformas constitucionales, que presentó un Informe de minoría sobre las reformas referentes a la descentralización, al no haber logrado el respaldo mayoritario de los integrantes de la Comisión en Pleno.”¹⁶

Las innovaciones fundamentales que contempla este proyecto son:

- El retorno a la estructura de gobierno establecida en la anterior Constitución; esto es, a la existencia en la provincia de un Gobernador; en los cantones, un Jefe Político; y en las parroquias, un Teniente Político.
- Entre las funciones que le corresponderían al Gobernador, en cada provincia, se destacan las siguientes:

Sancionar u objetar, total o parcialmente, los proyectos de ley elaborados por los consejos provinciales y los consejos cantonales, dentro de los 10 días siguientes al de su presentación para el efecto.

En su calidad de representante de la Función Ejecutiva, aprobar dentro de igual lapso de diez días, las ordenanzas provinciales y municipales que creen tasas por servicios. La negativa a una aprobación deberá ser también razonablemente justificada.

Sin perjuicio de la competencia de otros organismos o funcionarios, remover a los gerentes y directores de los establecimientos públicos, y de las empresas pertenecientes al sector público en el área de la Función Ejecutiva que excepcional y subsidiariamente, de acuerdo a las leyes pertinentes, realicen actividades industriales o comerciales.

Respecto de la facultad de aprobar o vetar la legislación aprobada por los organismos seccionales, precisa que: “Corres-

ponde al Gobernador de la Provincia la sanción de las leyes provinciales dentro del plazo de 10 días contados a partir de la recepción del proyecto”.

El Consejo Provincial de Desarrollo (ente planificador regional) estará integrado por: el Gobernador de la provincia, que lo presidirá, el Alcalde del Concejo Cantonal de la capital de la provincia y dos representantes por los restantes consejos cantonales de la provincia.

- Se retorna a la forma anterior de elegir a todas las autoridades seccionales del Consejo Provincial.
- En relación con los recursos asignados por las leyes vigentes y las posteriores que se establecieron a favor de los organismos seccionales, el proyecto establece que:

“... le corresponde a cada provincia, como parte de sus recursos, el ochenta por ciento (80%) del monto total de impuestos vigentes o que se crearen, bajo cualquier denominación, gravan las transacciones mercantiles y el consumo de productos selectivos o especiales, o similares, originados en la respectiva provincia. El treinta por ciento (30%) del valor de estos impuestos constituirá patrimonio del Consejo Provincial; el cincuenta y cinco por ciento (55%) corresponderá a los consejos provinciales de la provincia, en proporción directa al número de sus habitantes; el cinco por ciento (5%) para obras calificadas como urgentes o emergentes por el Consejo de Desarrollo Provincial; y, el diez por ciento (10%) restante se destinará a incrementar el patrimonio de los consejos cantonales de menor desarrollo y con mayores necesidades básicas insatisfechas, de acuerdo a los datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC.”

Además, el monto de los recursos que se asignan a las entidades seccionales en los artículos anteriores y otras disposiciones, para la correcta y eficaz aplicación del principio de autonomía económica, no debe ser inferior al diez por ciento (10%) del

Presupuesto General del Estado, con aumento progresivo hasta llegar a un veinte por ciento (20%), a más tardar el año 2010.

Se establece como obligación del Gobierno la creación de un Fondo de Compensación Interterritorial, con el objeto de financiar las necesidades insatisfechas de las poblaciones pertenecientes a las provincias que no generen los recursos necesarios para lograr un desarrollo sostenido y sustentado”.

Respecto de los criterios de distribución de los recursos provenientes del Gobierno Central, dispone:

“La participación de los organismos seccionales en los recién indicados gastos corrientes de la nación, se distribuirá en base de los siguientes criterios: un sesenta por ciento (60%) de los ingresos se repartirá a los organismos seccionales en relación directa al número de habitantes y, el resto, en relación a la población en situación de pobreza o con necesidades básicas insatisfechas. Del monto total de estos valores, el veinte por ciento (20%) corresponderá a los Consejos Provinciales y el ochenta por ciento (80%) a los Consejos Cantonales, siempre en base a los criterios antes señalados.”

Previo acuerdo entre el Gobierno Central y los Consejos provinciales, “éstos últimos podrán encargarse de recaudar y controlar la recaudación de los impuestos que les corresponde...”

En caso de deficiencia en la administración de recursos del Estado por parte de los gobiernos subnacionales,

“El Presidente de la República, directamente o por medio del Gobernador tendrá la facultad de convocar a una consulta provincial o cantonal, a fin de destituir a las autoridades seccionales cuando hubiere una notoria deficiencia respecto da la administración de los recursos públicos.”

Según este proyecto, “las provincias podrán optar por el sistema de organización de Autonomías Regionales”, de acuerdo a normas precisadas en el mismo documento. Las comunidades autónomas tendrán “la facultad plena para autogobernarse y

dictar leyes que rijan dentro de la Comunidad, incluidas las de carácter tributario”.

Los recursos que deba percibir una región que opte por el sistema de autonomía regional deberá ser necesariamente, “no inferior al 60% del monto total de los impuestos que genera la o las provincias que integran la autonomía”.

Como se puede observar, el proyecto del diputado Gómez busca introducir en la Constitución un conjunto de reformas que significarían un retroceso en la mayoría de los cambios logrados en el ámbito de la descentralización por la Asamblea Constituyente.

Propone distribuir los recursos económicos, al parecer, sin tener en cuenta ni las responsabilidades esenciales del Gobierno Central, ni las potencialidades y capacidades de los gobiernos subnacionales. Le entrega al Gobernador responsabilidades y atribuciones que estarían por encima de las que corresponden a las autoridades del Régimen Seccional Autónomo. En otros términos, resultaría que un representante designado por el Presidente estaría por encima de autoridades elegidas como son los prefectos y alcaldes.

Como alcance a esta propuesta, el diputado Raúl Gómez Ordeñana¹⁷ propone que se incorpore al anterior texto:

Disposición transitoria...

El 80% del monto total del consumo a los productos selectivos o especiales, destinado según las reformas aquí contenidas a las provincias del país, comenzará a regir, en su totalidad, a partir del año 2000.

Disposición transitoria...

El 80% al impuesto a las transacciones mercantiles, actual impuesto al Valor Agregado, a que se refiere la reforma constitucional aquí contenida, se aplicará a partir del año 2000, sobre

17 Oficio RGO-DPG-PSC-015.

la base del 20% del monto total de este impuesto, monto que se incrementará anualmente en un 10% del mismo total hasta llegar al 80% señalado.

3.3. Proyectos de Ley relativos a la descentralización-autonomía presentados después de la Asamblea Constituyente

Ley Reformatoria de la Ley de Reforma de las Finanzas Públicas¹⁸

Las disposiciones transitorias duodécima y décimotercera de la Ley Reformatoria de la Ley de las Finanzas Públicas, reforman la Primera Disposición Transitoria de la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales. En este sentido la disposición duodécima, inc. 2do, dispone:

Para los desembolsos correspondientes al año 1999, se fijará un monto equivalente al nueve por ciento (9%) en el Presupuesto de ese año, debiendo el dos por ciento (2%) restante pagarse con certificados de tesorería a un año plazo, a emitirse el primer trimestre del año 1000. Estos certificados podrán ser utilizados, entre otros fines, para el pago de obligaciones con el Banco del Estado e indemnizaciones por renuncia voluntaria o supresión de partida.

Y la disposición décimotercera:

Exclusivamente para el ejercicio económico de 1999, los gobiernos seccionales podrán destinar para gastos operacionales hasta el treinta por ciento (30%) de las alícuotas que les corresponde de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 y 6 de la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales.

18 Registro Oficial No. 181, 30 abril 1999.

Proyecto de Ley para reformar la Ley Reformativa de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas. Iniciativa de la diputada Susana González¹⁹ (Mayo 1999)

Este proyecto propone la derogatoria de las dos disposiciones de la Ley de Reforma de las Finanzas Públicas. Los argumentos que presenta se refieren a que esta Ley

“... causaría un grave perjuicio a las finanzas de los municipios y consejos provinciales, a más de restar la posibilidad de ejecutar proyectos de inversión en los montos que contempla la Ley de Distribución del 15%.”

Ley de Fortalecimiento Financiero de los Gobiernos Seccionales Autónomos, del Régimen Seccional Dependiente y de otras Entidades Autónomas. Iniciativa del diputado Xavier Neira Méndez²⁰ (Enero 2000)

De la comparación entre las preguntas de la consulta popular realizadas en las provincias del Guayas y de Los Ríos (ver Cuadro 3), se ve claramente que la finalidad de esta Ley es poner en práctica los resultados de tales consultas.

Este proyecto ha merecido informe para primer debate²¹ de la Comisión Especializada Permanente de Descentralización, Desconcentración y Régimen Seccional. La misma Comisión presentó el informe²² que recoge e integra en un nuevo texto las observaciones formuladas por escrito por varios legisladores. El nuevo texto de ley fue presentado el 23 de mayo del 2000 y se titula “Ley Orgánica de Fortalecimiento Financiero de los Gobiernos Seccionales Autónomos del Régimen Seccional Dependiente y de otras Entidades Autónomas”.

19 N.20-197, 05-05-1999.

20 21-411-A, 19 enero 2000.

21 DM, 9 febrero 2000, Of. No.159 PCEPDDRS.

22 DM, 21 marzo 2000, Of. No. 208 PCEPDDRS.

Cuadro 3: COMPARATIVO ENTRE LAS CONSULTAS DE GUAYAS Y LOS RÍOS Y EL PROYECTO DE LEY DE FORTALECIMIENTO FINANCIERO DE LOS GOBIERNOS SECCIONALES AUTÓNOMOS	
Consulta del Guayas y los Ríos	Ley de Fortalecimiento Financiero
<p>1. Pregunta. Sobre la autonomía del Guayas: "Dispongo que se establezca la Autonomía de la provincia del Guayas..."</p>	<p>Objeto: "La presente Ley tiene por objeto definir y desarrollar los mecanismos fundamentales de autonomía provincial..." (art.1).</p>
<p>2. Pregunta. Financiamiento provincial: "Dispongo que una cantidad equivalente a la mitad de la recaudación de los ingresos del Fisco que se generen en la Provincia del Guayas, se destinen a financiar la transferencia de competencias y responsabilidades por parte del Gobierno Central del Consejo Provincial del Guayas y a las Municipalidades de la provincia del Guayas..." .</p>	<p>Del Financiamiento operativo de la descentralización: "Con el objeto de financiar y fortalecer la participación efectiva de las Municipalidades y de los Consejos Provinciales en áreas que han sido de la competencia y responsabilidad del Gobierno Central, una cantidad equivalente a la mitad de la recaudación de los ingresos del fisco que se generan o se generen en el futuro en las provincias, serán destinados a financiar las transferencias de competencias y responsabilidades por parte del Gobierno Central al Consejo Provincial respectivo y a las municipalidades de la misma provincia..." (art.5).</p>
<p>3. Pregunta. Las asignaciones estatales. "Dispongo que los recursos financieros que constitucional y legalmente corresponden y correspondan en el futuro a la provincia del Guayas como asignación estatal sean acreditados y entregados a las municipalidades de los cantones de la provincia del Guayas y al Consejo provincial del Guayas, a través de un sistema de acreditación inmediata y simultánea con la recaudación u obtención de dichos recursos financieros por parte del Estado..."</p>	<p>Acreditación y entrega de recursos. "Los recursos financieros que constitucional y legalmente corresponden y correspondan en el futuro como asignación estatal a las municipalidades y al respectivo Consejo Provincial, será acreditados y entregados a dichas instituciones a través de un sistema de acreditación inmediata y simultánea con la recaudación u obtención de dichos recursos financieros por parte del Estado..." (art .4).</p>
<p>4. Pregunta "Dispongo que todos los órganos e instituciones de la Provincia del Guayas dependientes de la Función Ejecutiva (...) tengan obligatoriamente, en el ámbito provincial, las mismas competencias y capacidad operativa que los órganos centrales de los cuales depende (...) Los recursos suficientes para ejercer tales funciones deben ser acreditados en forma inmediata y simultánea a su obtención.</p>	<p>"A partir de la expedición de la presente Ley, todas las instituciones entidades, órganos u organismos dependientes de la Función Ejecutiva y de entidades y organismos autónomos (...) son titulares obligatorios, en el ámbito provincial, de las mismas competencias y capacidad que los órganos e instituciones centrales de los cuales depende (...) Los recursos financieros necesarios y suficientes para ejercer plenamente tales funciones deben ser acreditados en forma inmediata y simultánea a su obtención o recaudación, por parte del Ministerio de Finanzas y Crédito Público" (art.3).</p>

Cuadro 4: PROYECTOS DE LEY DE JUNTAS PARROQUIALES (JPR)			
Aspectos fundamentales			
Autonomía			
<p>J.P.Rurales. Segunda Vicepres. del Congreso</p> <ul style="list-style-type: none"> Organismo del R.S.A. De derecho público Con atribuciones y limitaciones establecidas en la Constitución y más leyes. 	<p>J.P.Rurales. Com. de Descentralización</p> <ul style="list-style-type: none"> Organismo del R.S.A. De derecho público Con autonomía administrativa, económica y financiera. 	<p>Ley de Regulación J.P H. G. Astudillo</p> <ul style="list-style-type: none"> J.PR o urbana reconocida por la Municipalidad. Personería jurídica propia. 	<p>Ley de Desarrollo Parroquial H. Juan Cantos</p> <p>Las J.P. serán los entes de derecho público, encargados de la planificación integral, en coordinación y participación de los organismos seccionales autónomos.</p>
Competencias de las Juntas Parroquiales			
<p>Entre otras:</p> <ul style="list-style-type: none"> Expedir normas, procedimientos y reglamentos para la parroquia; Administrar los recursos económicos, activos y bienes de la J.P. Ejercer acciones de control oportuno y eficiente, en la asignación de recursos, en el manejo del medio ambiente y los recursos naturales de la parroquia Resolver con oportunidad y eficiencia los conflictos locales Asociarse con otras J.P. Proponer al Consejo Municipal y Consejo Provincial proyectos de ordenanzas; Convocar a Consulta Popular <p>Administración de Justicia.</p> <ul style="list-style-type: none"> J.P. se constituye en tribunal, con determinadas competencias, como: Conocer y resolver causas por contravenciones o infracciones contra la defensa del consumidor; Ejercer funciones de mediador o árbitro; Podrá establecer centros de mediación; Conocer y resolver casos de violencia intrafamiliar. <p>Planificación</p> <ul style="list-style-type: none"> Elaborar Plan de Desarrollo Parroquial. Los organismos que intervengan en el territorio de la parroquia, deberán hacerlo apegados al Plan de Desarrollo Parroquial. 	<p>Entre otras:</p> <p>Poner a consideración de los Municipios, Consejos Provinciales y otros organismos competentes reformas legales de interés parroquial:</p> <ul style="list-style-type: none"> Crear centros de mediación y arbitraje Los secretarios de las Tenencias Políticas, pasarán a formar parte de los empleados de la Función Judicial, debiendo trasladarse y homologarse la partida presupuestaria correspondiente Formular el Plan de Desarrollo Parroquial; Participar en la elaboración de los planes estratégicos municipales relacionados, entre otros, con educación, salud, deportes, saneamiento básico, microiriego, caminos vecinales para el desarrollo. 	<ul style="list-style-type: none"> Presentar proyectos de ordenanzas a los municipios respectivos. Plantear al Municipio propuestas. Formular sugerencias relativas a programas de obras de la respectiva administración municipal El Plan de Desarrollo Municipal, de solidaridad social y participativa, será la base para la elaboración y aprobación de la proforma presupuestaria anual. 	<ul style="list-style-type: none"> Determinar estrategias, políticas y prioridades de la parroquia. Elaborar, con la participación y coordinación de los Consejos Provinciales y Consejo Municipal el Plan de Desarrollo sostenible, plan operativo y demás planes y programas Dictar y aprobar reglamentos internos. Planificar el desarrollo sostenible de las parroquias con asistencia de los organismos del estado, organismos seccionales y organismos internacionales. Llevar un control estadístico de la realidad actual del desarrollo parroquial para que planificadamente se emprenda la ejecución de los directores planes y programas.

Cuadro 4: PROYECTOS DE LEY DE JUNTAS PARROQUIALES (JPR) (Conti.)			
Funciones Presidente de las Juntas Parroquiales Rurales			
<ul style="list-style-type: none"> • Representación legal, judicial y extrajudicial de la J.P. • Administrar Justicia • Actuar como Juez de Paz. • Impulsar resolución de conflictos, de acuerdo a Constitución. Y Ley de Arbitraje y Mediación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Representar junto con el Procurador Síndico Parroquial, judicial y extrajudicialmente a la J.P.R. • Intervenir en las resoluciones que dicten tanto los Consejos Provinciales y Municipales, que tengan que ver en obras de interés para la J.P.R. 	<ul style="list-style-type: none"> • Precisa 27 deberes y obligaciones del Presidente, entre ellas: • Determinar los límites de gastos de la Junta. • Nombrar empleados. 	<p>Ser Juez de Paz en su jurisdicción.</p>
Estructura Administrativa			
<ul style="list-style-type: none"> • Se organizará, en términos generales, de acuerdo a una estructura administrativa básica, considerando las características propias de cada parroquia. • Se organizará, en términos generales, de acuerdo a una estructura administrativa básica, considerando las características propias de cada parroquia. • El nivel operativo, lo resolverá la J.P. dependiendo de los requerimientos de desarrollo institucional y las disponibilidades presupuestarias. 	<p>Además de los 5 miembros de la J.P., se nombrará un Secretario y un Director Financiero.</p>	<p>El cargo de vocal de las J.P. es gratuito y obligatorio.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • J.P. integrada por no menos de tres y más de siete vocales principales con sus respectivos suplentes • De fuera de su seno se nombrará un Secretario y un Tesorero. <p style="text-align: center;">Tesorero</p>
Manejo de recursos naturales			
<ul style="list-style-type: none"> • J.P. regulará el acceso, uso y aprovechamiento sustentable de los RR.NN., que se encuentren en su territorio • La J.P. será responsable de elaborar el informe que fundamente la resolución de conflictos de aguas que demanden el uso y aprovechamiento de las aguas que nacen y se extinguen dentro de los límites de la parroquia. 			<p>Permitir dentro de la planificación radical del desarrollo parroquial, la conservación del medio ambiente y de su ecosistema.</p>
De las empresas parroquiales			
<p>La J.P. podrá constituir empresas o participar conjuntamente con el capital privado, sea individual o comunitario en la formación de compañías de economía mixta, para la prestación, ampliación de nuevos servicios públicos y ejecución de obras comunitarias Administrar recursos económicos de la J.P.</p>			

Cuadro 4: PROYECTOS DE LEY DE JUNTAS PARROQUIALES (JPR) (Conti.)			
Rendición de cuentas y Control social			
Promoverá la participación de la comunidad, en particular en la fiscalización y control de la gestión cumplida y en la rendición de cuentas en el desempeño de sus cargos.	<ul style="list-style-type: none"> • Auspiciar procesos de revocatoria del mandato. • Rendir cuentas de su gestión a la población a través de la Asamblea. 	Las J.P. contarán con recursos propios provenientes de la delegación de funciones de control, administración, equipamiento comunitario y asignaciones presupuestarias directas por parte del Municipio, conforme a la Ley de Descentralización y Participación Social.	
Asamblea Parroquial			
Máximo organismo de consulta y participación: Participa en aprobación Plan y Presupuesto Anual J.P. Plantea destitución del Presidente y más miembros	Máximo organismo de cada parroquia Rural, conformada por todos sus habitantes, quienes participaran con voz y voto en todas las decisiones de la Asamblea.		
Recursos Económicos			
<ul style="list-style-type: none"> • Ingresos provenientes de coparticipación de impuestos provinciales, municipales y nacionales. • 33.3% del 15% del P.G. Gobierno Central destinado para Municipios y Consejos Provinciales. • Crea Fondo de Desarrollo Parroquial. • Propone reforma en la Distribución del Fondo de Descentralización. 	<ul style="list-style-type: none"> • Partida presupuestaria que correspondía a las Tenencias Políticas. • Coparticipación de impuestos provinciales y municipales • Las partidas presupuestarias y los bienes que se originen en los procesos de descentralización. 	<ul style="list-style-type: none"> • El Plan de desarrollo Municipal, será la base para la elaboración y la aprobación de la Reforma presupuestaria anual en lo que se destinara recursos para la parroquia. • Direcciones financieras de cada Municipalidad alabará el presupuesto a fin de cumplir compromiso de cada Junta Parroquial. 	El fondo de desarrollo parroquial contará con los siguientes recursos: El 2% de las utilidades que generen las inversiones que realice el fondo de solidaridad que los recursos que obtengan por las ventas de las empresas públicas <ul style="list-style-type: none"> • El 10% de los ingresos que obtenga el estado o los gobiernos seccionales por las concesiones de las vías públicas, carreteras y de recaudaciones de peajes y pontazgos • Los recursos para el fondo de desarrollo parroquial, será recaudado y repartido por el Fondo de Solidaridad a los Consejos Provinciales, y éstos realizarán las obras indispensables a petición de las J.P. Y en proporción al número de habitantes de cada una de las P.R. del país.

Síntesis preparada por el autor para Diálogo 21- PNUD, agosto 2000

1 Segunda versión del Proyecto, junio -02-2000. N. 21-478.

2 Segunda versión del Proyecto, junio -02-2000. N. 21-476

3 Este proyecto trata sobre las Juntas Parroquiales urbanas y rurales, presentado el 24 de mayo del 2000, N. 21-468 .

4 Proyecto presentado el 13 de julio de 1999, N.20-266.

Elaborado por Lautaro Ojeda, para Diálogo 21 PNUD, agosto 2000

Proyectos de Ley de Juntas Parroquiales rurales²³

Existen cuatro proyectos de Ley de Juntas Parroquiales (ver cuadro 4). Las comisiones legislativas de Descentralización, Desconcentración y de Régimen Seccional y la de Gestión Pública y Universalización de la Seguridad Social, emitieron dos informes sobre los cuatro proyectos mencionados. Posteriormente, por pedido del Congreso, las dos comisiones elaboraron un Informe Unificado para segundo debate de este mismo conjunto de proyectos.

En base del Informe Unificado, el Congreso —presidido por la diputada Susana González— aprobó el 8 de agosto de 2000 la “Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales”. Esta ley será discutida nuevamente por el Congreso Nacional una vez que se solucionen los problemas de legalidad de lo actuado por el Congreso presidido por la diputada González.

Proyecto de Ley de Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador. (Marzo 2000)²⁴

Este Proyecto de Ley ha sido elaborado por la Comisión Especializada de Asuntos Indígenas y otras Etnias, del Congreso Nacional. El objetivo del proyecto, según los proponentes, es “hacer realidad el reconocimiento de los derechos que la Constitución hace de los indígenas, como titulares de los derechos colectivos”. Las nacionalidades, pueblos y comunidades del país, precisa el proyecto, “se regirán por esta Ley, sus estatutos aprobados por el Parlamento o Asamblea y registrados en el CODENPE, asimismo se regirá por los reglamentos aprobados de acuerdo con sus estatutos...”

Del texto del proyecto se destacan otros elementos:

-
- 23 Al final del capítulo se adjunta el Cuadro 5: “Síntesis de la legislación histórica, vigente y propuestas sobre Juntas Parroquiales Rurales”.
- 24 Al final del capítulo se resumen las propuestas de ley de las comunidades indígenas y negras en el Cuadro 6: “Proyectos de circunscripciones indígenas y afroecuatorianas”.

Formas de organización y gobierno. Por acuerdo de las nacionalidades, pueblos y comunidades indígenas del Ecuador “se constituye la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador que podrá ser identificada por este nombre o por su sigla CONAIE”.

Son organismos de la CONAIE:

- a) Parlamento
- b) Consejo de Nacionalidades y Pueblos Indígenas
- c) Consejo de Gobierno

El Parlamento será la máxima autoridad de la CONAIE y estará integrado por 20 delegados de cada una de las nacionalidades y pueblos indígenas del Ecuador; el Consejo de Nacionalidades y Pueblos Indígenas, por su lado, estará conformado por un delegado de cada una de las nacionalidades indígenas —elegidos por un período de tres años— de acuerdo a las normas de cada nacionalidad y pueblo; y el Consejo de Gobierno —órgano permanente de la CONAIE— estará conformado por los siguientes miembros: presidente, vicepresidente y tres “dirigentes” de tres programas: Gestión Política, Fortalecimiento, y Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos.

Las nacionalidades, pueblos y comunidades se regirán en su organización y funcionamiento por los estatutos aprobados por sus respectivos parlamentos o asambleas. Los estatutos entrarán en vigencia a partir de su registro en el CODENPE.

Los pueblos se regirán en su organización y funcionamiento por los estatutos aprobados por sus respectivos parlamentos o asambleas. Estos estatutos entrarán en vigencia a partir de la fecha de su registro en el CODENPE a petición de la correspondiente nacionalidad.

De la propiedad y de los recursos naturales. “Son comunitarias las porciones de territorio que por títulos centenarios o recientes pertenecen a las nacionalidades, pueblos o comunidades indígenas”. Las tierras de propiedad comunitaria “están exentas

del pago del impuesto predial y son inalienables, inembargables e indivisibles”.

Son tierras de posesión ancestral aquellas que están en poder de las nacionalidades, pueblos o comunidades indígenas por dos o más generaciones y que, en consecuencia, tienen derecho a solicitar se les confieran título por ley o decreto de acuerdo con el Art. 84, numeral 3 de la Constitución Política de la República. Por ninguna causa pueden ser despojados de la posesión de estas tierras, cuyos límites son fijados por los de cultivos, construcción de viviendas, caza, pesca, recolección de frutos de la respectiva colectividad.

Consultas y participación de beneficiarios. Todo proyecto de prospección, exploración o explotación de recursos naturales no renovables localizados en los territorios o predios de las nacionalidades, pueblos y comunales o que puedan causar perjuicios a ellos o a sus miembros, dice el proyecto, “será puesto en conocimiento de la autoridad indígena que sea competente de acuerdo con los estatutos y que conste registrada en el CODENPE; la información irá acompañada de todos los pormenores que permitan prever sus efectos ambientales, culturales, sociales y económicos”.

Asimismo, todo proyecto de obra pública, infraestructura, de prospección, exploración y explotación de recursos naturales

“... que tenga lugar o atraviere territorios o tierras de propiedad comunitaria o de posesión ancestral de las nacionalidades, pueblos y comunidades indígenas contemplará la participación que éstas tendrán en los beneficios que él reporte. (...) Lo mismo deberá hacerse constar en los contratos de concesión, delegación o de cualquiera otra especie por los que asuma la ejecución del proyecto.”

Representantes ante el Estado. La CONAIE designará un representante en las siguientes instituciones del Estado: Organismo Técnico a cargo del Sistema Nacional de Planificación; Con-

sejo Nacional de Educación; Consejo Nacional de Salud; Consejo Nacional de Recursos Hídricos; Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia; Directorio de la Casa de la Cultura; Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, y

“... más organismos nacionales que tengan las responsabilidades de estudiar y fijar las políticas del Estado en las actividades que haya asumido por disposición de la Constitución o de la ley, como recursos naturales, diversidad biológica, reservas naturales, áreas protegidas, parques nacionales, espectro electromagnético, fuerza eléctrica, etc.”

Planificación y desarrollo. Los planes, programas y proyecto de desarrollo local “serán elaborados y adoptados, con asistencia técnica, por la comunidad con la participación de sus miembros reunidos en asamblea de acuerdo a lo que, al respecto, dispongan sus estatutos y reglamentos”.

Finanzas y contribuciones. Las nacionalidades, pueblos o comunidades contarán con recursos propios, participación y asignaciones.

Entre los 16 recursos propios que contempla este proyecto, se destacan dos: el impuesto predial de la propiedad privada individual localizada en el territorio de la respectiva colectividad, y las tasas o contribuciones que fijen y recauden por los servicios que presten directamente o a través de empresas comunitarias.

Este proyecto ha sido debatido en tres talleres realizados en Chimborazo, Esmeraldas y Pastaza, durante el marzo 2000, organizados por la Comisión Especializada de Asuntos Indígenas y otras Etnias y el Programa de Apoyo a la Modernización del Congreso Nacional.²⁵

Propuesta de Ley de Circunscripciones Territoriales Afroecuatorianas. (Febrero 2000, versión final)

A continuación se transcriben los artículos más significativos de esta propuesta:

Ámbito. Art. 1:

La Ley de Circunscripciones Territoriales Afroecuatorianas establece las relaciones entre el pueblo y comunidades afroecuatorianas y el Estado Ecuatoriano. Precisa, además el marco normativo para el reconocimiento por parte del Estado, de acuerdo con la Constitución Política, los Convenios Internacionales y la legislación vigente, de las circunscripciones territoriales afroecuatorianas sobre la base del territorio ancestral y su identidad, la autonomía plena en los ámbitos administrativo, político, de administración de justicia, entre otros, de las colectividades afroecuatorianas. El reconocimiento administrativo de las circunscripciones territoriales afroecuatorianas incluye el derecho a favor de las circunscripciones territoriales a asumir el gobierno y administración de sus asuntos internos o locales y su representación a nivel nacional e internacional.

Definición de Circunscripción Territorial Afroecuatoriana. Art. 4:

Es el espacio físico, político, administrativo, delimitado en donde se ejercen colectivamente los derechos políticos, económicos, sociales, culturales y administrativos del Pueblo Afroecuatoriano que habite en su interior; comprende la totalidad de su hábitat natural que ocupa y posee ancestralmente en donde desarrollan sus particulares formas de vida, sus diferentes manifestaciones sociales, políticas, económicas y culturales.

Autonomía de las Circunscripciones Territoriales. Art. 8:

De acuerdo a las disposiciones constitucionales y las de esta Ley, el Estado reconoce la autonomía de las circunscripcio-

nes territoriales afroecuatorianas. En el ejercicio de este derecho, el pueblo negro tiene la potestad de autogobernarse según sus tradiciones, costumbres y manifestaciones culturales, de establecer sus prioridades de planificación y desarrollo sustentable; de establecer su régimen de administración de justicia; de administración, manejo, y uso y usufructo de los recursos naturales de sus territorios; de establecer su régimen económico; de cultura, educación, salud, religiosidad y otras manifestaciones propias dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales, acorde a la Constitución, esta Ley y los respectivos instrumentos internacionales.

Funciones de las circunscripciones Territoriales Afroecuatorianas. Estas, entre otras, según el art. 9, son:

- Elaborar y ejecutar los planes de desarrollo, acorde a sus prioridades;
- Participar en la formulación de todas aquellas políticas que involucren y afecten directamente a las familias afroecuatorianas;
- Participar en el uso, gestión y conservación de los recursos naturales que se hallen en sus tierras; ser consultados, antes de realizar la prospección o explotación de los recursos naturales y no renovables; participar de los beneficios que reporten esas actividades y ser indemnizados por los perjuicios y por el impacto socioambiental que pudieran causar;
- Elegir a sus propias autoridades para la plena administración de las circunscripciones territoriales, las mismas que sobre la base de su sistema legal podrán legislarse para su desarrollo.

Régimen político-administrativo y de administración de justicia. El Estado reconoce al pueblo afroecuatoriano el derecho a establecer sus propios regímenes político-administrativo y régimen de administración de justicia dentro de su jurisdicción que comprende la correspondiente circunscripción territorial.

Régimen de gobierno comunitario. La propuesta precisa los siguientes ámbitos: Consejo Comunitario (Asamblea Comunitaria); Consejo Territorial de Palenque o de Circunscripción Territorial (Asamblea Territorial del Palenque); Consejo Regional de Palenques; y Asamblea Regional de la Comarca (Parlamento de la Comarca).

Finanzas. El instrumento de gestión, administración y manejo de los recursos económicos y financieros destinados al desarrollo de las circunscripciones territoriales afroecuatorianas es el *Fondo de Circunscripciones Territoriales Afroecuatorianas*, cuyo establecimiento se propone en el art. 29. La administración de dicho Fondo estará a cargo del Consejo de Desarrollo Afroecuatoriano (CODAE), “a través de una unidad ejecutora especial y exclusivamente constituida para este efecto”.

El Fondo estará constituido por los siguientes recursos (art. 30):

- a) El 40% de la rentabilidad anual neta proveniente del Fondo de Solidaridad.
- b) El 50% del monto asignado en el Presupuesto del Estado a favor de las nacionalidades y pueblos indígenas. Para efectos del cálculo del monto establecido en esta letra, se tendrá como referencia el Presupuesto del Estado correspondiente al año inmediatamente anterior al del cálculo al que se hace referencia con una adición correspondiente al porcentaje del incremento del Presupuesto para el año en curso.
- c) En los contratos públicos y en las autorizaciones administrativas relacionadas con actividades de prospección y explotación de recursos naturales renovables y no renovables que se realicen al interior de las circunscripciones, se incluirá un porcentaje tomando en cuenta el nivel de inversión producción y de rentabilidad proyectada. El porcentaje establecido en esta letra

- no será menor al 40% de la productividad que genere la actividad.
- d) El 10% del crédito interno o externo que realice anualmente el Gobierno Nacional para obras de desarrollo. Para efectos del cálculo del monto establecido en esta letra, se tendrá como referencia el Presupuesto del Estado correspondiente al año inmediatamente anterior al del cálculo al que se hace referencia.
 - e) Los préstamos y donaciones que hagan los gobiernos u organizaciones no gubernamentales nacionales o internacionales, personas naturales y jurídicas privadas o públicas nacionales o extranjeras, directamente o a nombre del Estado ecuatoriano, para el desarrollo sustentable de las circunscripciones territoriales afroecuatorianas.
 - f) El monto correspondiente al 0,1% del precio de cada galón de combustible comercializado a nivel nacional. El procedimiento de retención y asignación de este monto será establecido en el Reglamento General de aplicación de esta Ley.
 - g) Las demás establecidas en otras leyes.

Planificación. Las circunscripciones territoriales, en el marco de su identidad territorial, histórica, cultural y autonomía, “elaborarán su plan de desarrollo, ejercerá su pleno derecho de propiedad, manejo y administración de sus territorios según sus usos, costumbres y tradiciones...” (art. 31).

Recursos naturales. El Estado reconoce y garantiza a las comunidades que habitan dentro de las circunscripciones territoriales afroecuatorianas, “la propiedad, el acceso, uso y usufructo de los recursos naturales de uso público, que incluya la tierra, el aire, los ríos, los mares costeros, la flora y fauna y demás recursos que tradicionalmente han venido utilizando y ocupando de manera comunitaria...”

Del régimen jurídico y administración de justicia. El Estado ecuatoriano reconocerá y garantizará el derecho consuetudinario como fuente de derecho y norma supletoria de aplicación, conforme el Ordenamiento Jurídico Nacional.

Propuesta de un Nuevo Modelo de Gestión para el Ecuador. Comisión Nacional para la Descentralización, las Autonomías y las Circunscripciones Territoriales²⁶

Mediante Decreto Ejecutivo No. 1567 del 3 diciembre 1999, el Presidente de la República conformó la *Comisión de Descentralización, Autonomías y Circunscripciones Territoriales*, con el objeto de “preparar una propuesta de carácter nacional que establezca un nuevo modelo de gestión de un estado que confiera autonomía suficiente para adoptar decisiones a los gobiernos subnacionales, reconociendo las particularidades de cada zona del país y de sus comunidades indígenas ecuatorianas”.²⁷

La Subcomisión de lo Político Territorial de la Comisión Nacional de Descentralización (2da. Subcomisión) presentó una Propuesta de Modelo de Organización Política Territorial de Representación y Participación (Ver Cuadro 7). Esta propuesta contiene los conceptos que se utilizan como guías o parámetros; una caracterización actual de la situación del país, especialmente en el campo de la organización política, la representación, la participación y el sistema electoral; algunas de las propuestas expuestas en la Subcomisión; y, finalmente el modelo propuesto, acogido por los miembros de la Subcomisión.

En la Introducción de este documento se precisa que:

26 Esta Propuesta ha sido presentada como un Documento de Trabajo por la Secretaría Técnica. Unidad de Descentralización y Estructura del Estado de la Presidencia de la República, CONAM, Ministerio de Finanzas y Crédito Público, Banco del Estado, GTZ, abril 2000.

27 CONAM, GTZ, Proyecto de Descentralización y Desconcentración, “Plan de implementación del nuevo modelo de Estado”, Borrador, Propuesta para discusión, 1 mayo 2000:1.

Cuadro 7: MODELO POLÍTICO TERRITORIAL PROPUESTO						
GOBIERNOS		REGIMENES ESPECIALES DE GOBIERNO			NIVEL REPRES	
Niveles	Nacional	Provincia / Autonomía	Cantonal	Circuns. Territoriales Indígenas	Distrito Metropolitano	Distrito Geográfico
Organización	Unitario	Gobierno Provincial	Gobierno Cantonal	Variable (Resoluciones que se tomarán en el Gran Acuerdo Nacional Ecuatoriano)	Se asimila a Gobierno Provincial	Ley Especial De Galapagos
Representación: Ejecutivo	Presidente	Gobernador	Alcalde			Asume delegaciones
Legislativo	Congreso Bicameral	Parlamento	Consejo			Presidente
Generación de autoridad: Ejecutivo	Votación universal y directa	Parlamentarismo	Votación universal y directa			Junta
Cuerpo colegiado	Dip. Nacional Dip. Provincial	% Rep. Electos % Delegados Por Gobiernos Cantonales	Concejales			Votación universal y directa
Sistema de elección: Legislativo	Distritos Electorales	Distritos Electorales	Distritos Electorales			Vocales
Tipo de votación	Que fortalezca grandes corrientes					
Requisitos						

Fuente: Propuesta de un Nuevo Modelo de Gestión para el Ecuador. Comisión Nacional de Descentralización: las Autonomías, la Circunscripción Territorial, CONAM, Ministerio de Finanzas y Crédito Público, Banco del Estado, GTZ, abril 2000.

“Dentro del marco de la Comisión Nacional de Descentralización y Autonomías se ha identificado la probabilidad de que se diseñe un sistema autonómico de carácter opcional, lo que quiere decir, que dentro de un estatuto general, las provincias que deseen acogerse a éste —individualmente o en asociación con otras— podrán hacerlo de manera voluntaria y sobre la base del cumplimiento de un conjunto de requisitos. Por tanto durante un tiempo coexistirán provincias de régimen autonómico con otras de régimen no autonómico, en un período que no se podría anticipar.”²⁸

Propuesta del Modelo de Descentralización Económica Fiscal²⁹

En la Introducción, el documento precisa que la “propuesta de descentralización económica fiscal planteada se enmarca dentro de un proceso de reestructuración del Estado y de redefinición de la política fiscal”, al tiempo que deja en claro que “cualquier proceso exitoso de descentralización requiere indispensablemente que se ponga en marcha un sistema de recaudación de ingresos y de financiamiento de inversiones y un programa de control de gastos que permita a los gobiernos locales alcanzar independencia administrativa y una mayor independencia financiera”.

La Propuesta enfatiza que

“... la implementación de cualquier modelo de descentralización demanda, como proceso previo, un conocimiento y análisis profundo de la realidad del país en cifras. No es posible —agrega— plantear alternativas sin una amplia base de información, que evidencie la concentración de funciones y recursos en

28 “Organización Política, Territorial, de Representación y Participación”, en: *Propuesta de Modelo*, Comisión para la Descentralización, las Autonomías y las Circunscripciones Territoriales, Subcomisión de lo Político Territorial, abril, 2000:3.

29 Propuesta elaborada por la Subcomisión de lo Económico y Fiscal de la Comisión para la Descentralización, las Autonomías y las Circunscripciones Territoriales, abril 2000.

el nivel central y la capacidad de las entidades locales para absorber las competencias y recursos que desde el Gobierno Central se trasladarían a los gobiernos subnacionales.”³⁰

La Subcomisión precisa que para la determinación del modelo de descentralización fiscal propuesto se partió del análisis de escenarios como autonomías puras, descentralización por redistribución, y federalismo. (Ver cuadros 8 y 9).

El modelo de descentralización presentado, afirman los autores, busca

“... transparentar de manera total y absoluta los gastos, transferencias y recursos de recaudación tanto locales como nacionales, a través de la implementación de un sistema de información de base amplia y suficiente para eliminar la discrecionalidad actual.”

El documento destaca la importancia de la Caja Fiscal Territorial Nacional que servirá de base para la distribución de recursos a los diferentes entes subnacionales. Esta Caja estaría conformada por:

“... la porción de los ingresos tributarios nacionales requeridos para el financiamiento de las competencias que asumirán dichos entes. Puntualmente estarán conformadas por los impuestos del valor agregado, impuesto a la circulación de capitales, impuesto a la renta, impuesto a los consumos especiales, impuesto de migración, todos éstos con sus correspondientes mora y multas.

El modelo propuesto pretende racionalizar las finanzas públicas intergubernamentales y la depuración del recurso público nacional mediante la destinación de recursos tales como los petroleros al pago exclusivo de la deuda externa contraída.”³¹

30 Idem:2.

31 Idem:34.

32 Presentado ahora como anteproyecto de la Ley Orgánica de Organización Territorial.

Cuadro 8: MODELOS DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL									
MODELO	Base de Distribución Nacional	Potestad Tributaria	Potestad de Recaudar y administrar	Caja Fiscal Territorial	Mecanismo de Transferencia	Mecanismo de Estabilización/ Compensación	Criterios y Variables de distribución	Fórmula de Distribución	
1. DESCENTRALIZACIONES DEL CONCEPTO INTEGRAL DE INGRESO									
1A. Descentralizar todos los impuestos y todos las competencias excepto las estratégicas	No existe	La Nación	Nación delega al territorio	Impuestos Nac. + ingresos territoriales	No existe	Fondo Nacional % de impuestos nacionales	No	No	
1B. Transferencia de ciertos impuestos para determinadas competencias	Aranceles, renta, patrimonio de empresas, migración financiamiento	La Nación	Nación delega al territorio	ICC, ICE, IVA Vehicular Recursos propios	Caja Fiscal Nacional	Fondo% de la base distributiva nacional. Fondo nacional anticíclico	Costo histórico Afectado por el PEA sectorial PIB sectorial	No	
2. DESCENTRALIZACIÓN EN FUNCIÓN DE REDISTRIBUCIÓN									
2 A. Transferencia con asignación nacional	PGE, con base en costos de competencias	La Nación	La Nación desconcentra	Transferencia Nacional, ingresos propios más financiamiento.	Fondo Nacional Sectorial	Fondo de compensación nacional Fondo nacional anticíclico	Costo histórico afectado por el PEA y por PIB	Asignación en Bloque Sectorial	
2B. Transferencia con asignación territorial y con procesos de cofinanciamiento	PGE, con base en procesos de planificación nacional	La Nación delega	La Nación delega	Transferencias Nacionales + Gestión financiera Territorial E+11	Caja Fiscal Nacional	Fondo de compensación Territorial Fondo anticíclico	Población Eficiencia Administrativa NBI, eficacia fiscal, PIB provincial	Asignación en bloque territorial	
3. SISTEMA FEDERAL	No	Dividida	Dividida	Recursos propios	No	Fondo anticíclico	No existen	No existen	

Fuente: Propuesta de un Nuevo Modelo de Gestión para el Ecuador, Comisión Nacional de Descentralización: las Autonomas, la Circunscripción Territorial, CONAMI, Ministerio de Finanzas y Crédito Público, Banco del Estado, CTZ, abril 2000.

Cuadro 9: MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL PROPUESTO					
Potestad tributaria	Caja Fiscal Nacional Provincial Municipal	Base de distribución nacional y provincial	Potestad para recaudar y administrar	Mecanismos de transferencia	Criterios de distribución
Del tributo nacional: La Nación	Ingresos tributarios nacionales	Ingresos tributarios nacionales Aranceles, IVA, ICC, renta, ICEGd, migración, moras y multas	Nación	Caja Fiscal Nacional (Fondo de Distribución Automática, por medios móviles	Transferencia Año base+Costo Nuevas transf.+ Factor de incentivo
Del tributo territorial: La Provincia dentro de un marco nacional	Ingresos tributarios provinciales: Vehículos, ventas, minoristas	Transferencias nacionales + impuestos provinciales	Auton. Prov. No Auton. Prov.	Fondo de Estabilización Anticíclico	Criterio devolutivo: Identificar origen territorial de impuesto y devolver proporcionalmente a su recaudo
Del tributo cantonal: El Municipio dentro del marco nacional	Ingresos tributarios cantonales: Predial, patentes, alcabalas, CEM, registro propiedad, espectáculos públicos		Municipio		Criterio de solidaridad: NBI, población, factor de ponderación

Fuente: Propuesta de un Nuevo Modelo de Gestión para el Ecuador, Comisión Nacional de Descentralización: las Autonomías, la Circunscripción Territorial, CONAM, Ministerio de Finanzas y Crédito Público, Banco del Estado, GTZ, abril 2000.

Cuadro 4: PROYECTOS DE LEY DE JUNTAS PARROQUIALES (JPR)

Aspectos fundamentales	
Autonomía	
<p>J.P.Rurales. Segunda Vicepres. del Congreso</p> <ul style="list-style-type: none"> Organismo del R.S.A. Con atribuciones y limitaciones establecidas en la Constitución y más leyes. 	<p>J.P.Rurales. Com. de Descentralización</p> <ul style="list-style-type: none"> Organismo del R.S.A. De derecho público Con autonomía administrativa, económica y financiera.
<p>J.P. de Regulación J.P</p> <ul style="list-style-type: none"> J.P.R. o urbana reconocida Personería jurídica propia 	<p>Ley de Desarrollo Parroquial</p> <p>H. Juan Cantos</p> <p>Las J.P. serán los entes de desarrollo parroquial, con personalidad jurídica integral, en coordinación y participación de los organismos seccionales autónomos.</p>
Competencias de las Juntas Parroquiales	
<p>Entre otras:</p> <ul style="list-style-type: none"> Expedir normas, procedimientos y reglamentos. Administrar los recursos económicos, activos y bienes de la J.P. Ejercer acciones de control oportuno y eficiente, en la asignación de recursos, en el manejo del medio ambiente y los recursos naturales Resolver con oportunidad y eficiencia los conflictos locales Asociarse con otras J.P. Proponer al Consejo Municipal y Consejo Provincial proyectos de ordenanzas; Convocar a Consulta Popular <p>Administración de Justicia.</p> <ul style="list-style-type: none"> J.P. se constituye en tribunal, con determinadas competencias, como: Conocer y resolver causas por contravenciones o infracciones contra el ordenamiento jurídico comunitario; Ejercer funciones de mediador o árbitro; Podrá establecer centros de mediación; Conocer y resolver casos de violencia intramiliar. <p>Planificación</p> <ul style="list-style-type: none"> Elaborar Plan de Desarrollo Parroquial. Los organismos que intervengan en el territorio de la parroquia, deberán hacerlo apegados al Plan de Desarrollo Parroquial. 	<p>Entre otras:</p> <ul style="list-style-type: none"> Presentar proyectos de ordenanzas a los municipios respectivos. Planear al Municipio propuestas. Formular sugerencias relativas a programas de obras de la respectiva administración municipal. Elaborar el Desarrollo Municipal de Solidaridad Social y participativa, será la base para la elaboración y aprobación de la proforma presupuestaria anual. <p>Entre otras:</p> <ul style="list-style-type: none"> Los secretarías de las Tenencias Populares, deberán tener a su cargo los empleados de la Función Judicial, debiendo trasladarse y homologarse la partida presupuestaria correspondiente Formular el Plan de Desarrollo Parroquial; Planear, en la elaboración de los planes estratégicos municipales, relacionados, entre otros, con educación, salud, deportes, saneamiento básico, microregio, caminos vecinales para el desarrollo.
<p>Entre otras:</p> <ul style="list-style-type: none"> Elaborar el Plan de Desarrollo Parroquial Los organismos que intervengan en el territorio de la parroquia, deberán hacerlo apegados al Plan de Desarrollo Parroquial. 	<ul style="list-style-type: none"> Determinar estrategias, políticas y prioridades de la parroquia, con la participación y coordinación de los Consejos Provinciales y Consejo Municipal el Plan de Desarrollo sostenible, y programas de desarrollo. Diseñar, aprobar reglamentos internos. Planificar el desarrollo sostenible de las parroquias con asistencia de los organismos del estado, organismos seccionales y organismos intermedios. Llevar un control estadístico de la realidad actual del desarrollo parroquial para que planificadamente se emprenda la ejecución de los diferentes planes y programas.

Sin embargo, en los últimos días, el proyecto³² ha recibido algunas críticas. Para el director de la Unidad Técnica del CONAM, Félix González-Rubio, “el pago de la deuda, la definición del nivel de gobierno de las circunscripciones territoriales y las funciones del parlamento provincial, no están claras”.³³ Estos y otros temas deberán ser resueltos por la Comisión de Descentralización mientras se da paso a la consulta nacional sobre autonomías a realizarse en noviembre. La Comisión también espera observaciones de la sociedad para incorporarlas al documento que, previsiblemente, será presentado al país en el futuro inmediato.

33 “Autonomía: tres temas en busca de consenso”, en: *El Comercio*, 8 septiembre 2000:A2.

Cuadro 2: PROYECTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL Y LEGAL PRESENTADOS EN LOS ÚLTIMOS 15 AÑOS	
12 de julio de 1984	El legislador N. Ollague presentó al Congreso un proyecto de "Descentralización Administrativa".
25 de julio de 1994	Con el auspicio del Gobierno del Arq. Sixto Durán Ballén, fue remitida la "Ley de Telecomunicaciones para la Desmonopolización. Modernización y Descentralización de sus servicios".
8 de octubre de 1994	El bloque Social Cristiano presentó "La Ley de Descentralización Administrativa y Financiera".
23 de febrero de 1995	El legislador Italo Ordóñez (ID) propuso el proyecto de "La Ley de Descentralización Económica de la provincia del Azuay".
15 de febrero de 1996	El Ejecutivo envió al Congreso el proyecto de "La Ley Especial de Descentralización".
18 de marzo de 1996	El legislador Franco Romero (ID) presentó el proyecto de "Ley de Descentralización del Estado y Fortalecimiento de los organismos de Desarrollo".
5 de marzo de 1997	Se discutió en primer debate el "Proyecto de Ley Especial de Descentralización Administrativa y Financiera".
10 de agosto de 1997	Fue aprobado en dos debates el "Proyecto Especial de Descentralización Administrativa y Financiera". El proyecto fue sancionado por el ejecutivo con algunas objeciones a las que se allanó el parlamento y fue publicado en el Registro Oficial No. 169 del 20 de marzo de 1997.
1 de agosto de 1998	Proyecto de Reforma a la Constitución Política de la República, presentado por el bloque legislativo del PRE.
30 de abril de 1999	Ley Reformatoria de la Ley de Reforma de las Finanzas Públicas, publicada en el Registro Oficial No. 181, 30 abril 1999.
5 de mayo de 1999	Proyecto de Ley para Reformar la Ley Reformatoria para la Reforma de las Finanzas Públicas, de iniciativa de la Diputada Susana González.
12 de mayo de 1999	El legislador Raúl Gómez (PSC) envió un texto alternativo al planteado por Neira para sustituir el título XI de la Constitución.
13 de julio de 1999	Proyecto de Ley de Desarrollo Parroquial, presentado por el Diputado Juan Cantos.
15 de julio de 1999	El legislador Juan Cantos (DP) planteó el Proyecto de "Ley Reformatoria a la Ley de Descentralización del Estado y de Participación Social".
19 de agosto y 20 de septiembre de 1999	El Tribunal Supremo Electoral, remitió al Congreso dos proyectos de "Reformatoria a la Ley de Elecciones", a la Ley de Régimen Provincial, y a la Ley de Descentralización del Estado".
19 de enero de 2000	Ley de Fortalecimiento de los Gobiernos Seccionales Autónomos del Régimen Seccional dependiente y de otras entidades autónomas, de iniciativa del diputado Xavier Neira.
24 de mayo de 2000	Ley de Regulación de Juntas Parroquiales, presentado por el Diputado Germán Astudillo.
2 de junio de 2000	Proyecto de Ley de Juntas Parroquiales Rurales, presentado por la Diputada Nina Pacari.
2 de junio de 2000	Proyecto de Ley de Juntas Parroquiales, presentado por la Comisión Especializada Permanente de Descentralización, Desconcentración y Régimen Seccional.

Fuentes: Revista Ciudad para Todos, Quito, noviembre 1999: 7 y Proyectos legislativos Elaborado por Lautaro Ojeda.

Cuadro 4: SÍNTESIS DE LA LEGISLACIÓN HISTÓRICA, VIGENTE Y PROPUESTA SOBRE PARROQUIALES RURALES (JPR)		
Constituciones y leyes históricas	Constituciones y leyes vigentes	Ordenanzas, Decretos y Propuestas sobre Juntas Parroquiales Rurales
<p>Constitución de 1861</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establece municipalidades, provinciales, cantonales y parroquiales. <p>Constitución de 1945</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dispone que en cada parroquia habrá un Consejo parroquial. • Las parroquias también podrán dictar ordenanzas, acuerdos y resoluciones. • Estatuye que un porcentaje de ingresos municipales producidos en la parroquia rural se deberá invertir en las mismas. <p>Constitución de 1967</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los miembros de las Juntas parroquiales serán elegidos por votación popular directa. • Establece control social y de fondos por parte de las Juntas Parroquiales. • El impuesto predial rústico será destinado a las respectivas parroquias rurales. 	<p>Constitución de 1998</p> <ul style="list-style-type: none"> • Juntas Parroquiales forman parte de los gobiernos seccionales autónomos. • Elimina Jefatura y Tenencia Política. • Mancomunidad de provincias, cantones y parroquia. • Capacidad de J.P. de generar rentas propias y de participar en rentas del Estado. <p>Ley de Régimen Municipal</p> <ul style="list-style-type: none"> • Finalidad de la JP: Auxiliar del gobierno municipal e intermediario entre éstos y sus representantes inmediatos. <p>Ley de Descentralización</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entre las atribuciones de la JP: Evaluar calidad de obras y servicios a través de comités de gestión y vigilancia; presentar proyectos de ordenanzas a los respectivos municipios. 	<p>Ordenanza de Participación Económica Municipio Ibarra (enero 1998)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Crea Fondo Económico de participación ciudadana consistente en el 20% de los recursos provenientes de la Ley de Distribución del 15% para ser distribuidos en las parroquias urbanas, zonas periféricas y parroquias rurales del Cantón. • Dispone que el presupuesto sea distribuido en función de algunos criterios y de las prioridades establecidas en los talleres de participación ciudadana. <p>Decreto de funcionamiento de las J.P. R., Alcalde de Cuenca (enero 2000)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Finalidad: fortalecer a las JPR en miras a transformarlas en primera instancia del Gobierno local. • Entre las funciones: elaboración Plan Desarrollo Parroquial; auditor de obras, administrador del equipamiento comunitario; contratación comunitaria • Dispone de recursos provenientes del Presupuesto Municipal.

Cuadro 5: SINTESIS DE LA LEGISLACIÓN HISTÓRICA, VIGENTE Y PROPUESTA SOBRE PARROQUIALES RURALES (JPR) (Conti.)		
Constituciones y leyes históricas	Constituciones y leyes vigentes	Ordenanzas, Decretos y Propuestas sobre Juntas Parroquiales Rurales
<p>Reglamento de Administración de Consejos Parroquiales, 1946</p> <ul style="list-style-type: none"> Entre las atribuciones de las JPR, está la de expedir ordenanzas, ejecución de obras, planificación. <p>Decreto Ref. Ley Régimen Municipal, 1970</p> <ul style="list-style-type: none"> Finalidad de JP, "auxiliar del gobierno municipal e intermediano entre éstos y sus representantes inmediatos". 	<p>Ley de Elecciones</p> <ul style="list-style-type: none"> Dispone que en las parroquias rurales, donde existan comunidades que representen más del 50% de los electores, las JPR serán integradas tomando en consideración mecanismos de decisión de la comunidad. 	<p>Juntas Parroquiales Rurales, Comisión de Descentralización</p> <ul style="list-style-type: none"> Poner a consideración de municipios, Consejos Provinciales y otros organismos competentes reformas legales de interés parroquial. Crear centros de mediación y arbitraje <p>Juntas Parroquiales Rurales, Segunda Vicepresidencia del Congreso.</p> <ul style="list-style-type: none"> Expedir normas, procedimientos y reglamentos para la parroquia Administrar los recursos económicos activos y bienes de la JP Ejercer acciones de control en asignación de recursos, manejo del medio ambiente y recursos naturales de la parroquia Resolver con eficiencia los conflictos locales. Convocar a consulta popular. <p>Ley de Regulación de Juntas Parroquiales, H. Germán Astudillo.</p> <ul style="list-style-type: none"> Presentar proyectos de ordenanzas a los municipios respectivos. Plantear propuestas al municipio Formular sugerencias respecto de programas de obras de la administración municipal. <p>Ley de Desarrollo Parroquial, H. Juan Cantos</p> <ul style="list-style-type: none"> Determinar estrategias políticas y prioridades de la parroquia. Elaborar con la participación de consejos provinciales y municipales, el plan de desarrollo sostenible, plan operativo y demás planes y programas. Dictar y aprobar reglamentos internos.

Elaborado por Lautaro Ojeda, para Diálogo 21 PNUD, agosto 2000

- Segunda revisión del proyecto, 2 junio 2000, No. 21-476.
- Segunda versión del proyecto, 2 junio 2000, No. 21-478.
- Este proyecto trata sobre las juntas parroquiales urbanas y rurales, presentado 24 mayo 2000, No. 21-468.
- Proyecto presentado 3 julio 1999, No. 20-266.

Cuadro 6: PROYECTOS DE CIRCUSCRIPCIONES INDÍGENAS Y AFROECUATORIANAS		
Proyecto de Ley de Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador	Consejo Nacional de Desarrollo de los pueblos indígenas y negros (CODENPE)	Propuesta de creación de Comarca Territorial de Negros en la provincia de Esmeraldas.
Ambito Político-Administrativo		
<p>Formas de organización y gobierno. Se constituye la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE.</p> <p>Organismos de la CONAIE. Parlamento, Consejo de Nacionalidades y Pueblos Indígenas, y Consejo de Gobierno.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Parlamento. Integrado por 20 delegados de cada una de las nacionalidades y pueblos indígenas del Ecuador. • Consejo de Nacionalidades y Pueblos Indígenas. Conformado por un delegado de cada una de las nacionalidades indígenas. • Consejo de Gobierno. Conformado por: presidente, vicepresidente y dirigentes de los programas: Gestión Política, Fortalecimiento, y Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos. <p>La CONAIE designará un representante en diversas instituciones del Estado.</p>	<p>Modelo organizativo basado en un Estado unitario, pero se da importancia a la reconstrucción de Regiones Autónomas Ancestrales llamadas circunscripciones territoriales.</p> <p>Estructura organizativa del Estado Proponen 4 niveles de gobierno basados en mancomunidades.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nivel Nacional. Estado, constituido por un gobierno representado por el Presidente de la República. • Nivel Provincial. Conformada por provincias o Regiones autónomas y Regiones ancestrales. • Nivel Cantonal. Cantos, Marka, Federaciones y las Comarcas. Sus órganos de gobierno son el Consejo cantonal y el Consejo de Marka, Federación y Comarca. • Nivel Parroquial. Parroquias, comunidades, centros y palenques. Los órganos de gobierno son la Junta Parroquial, los Cabildos y los Consejos comunitarios. 	<p>Constituir y demarcar un espacio territorial autónomo para el Pueblo afroecuatoriano y declararlo como "La Gran comarca del norte de la Provincia de Esmeraldas".</p> <p>Modelo de organización territorial política étnica-comunitaria, formada por los palenques locales y otras comunidades del pueblo afro-ecuatoriano. Se extenderá a lo largo de los cantones Eloy Alfaro y San Lorenzo. El territorio será colectivo, intransferible, inalienable e indivisible.</p> <p>Estructura Organizacional-Administrativa. Se ejercerá a través de organizaciones de Primer grado: (Consejo comunitario) Segundo: (Consejo de palenque) Tercero (Consejo Regional de palenques. Y todas las organizaciones de base, palenques y comarcas).</p> <p>La Gran Comarca tendrá grandes lineamientos políticos contenidos básicamente en la ley para las circunscripciones territoriales afro-ecuatorianas y en su plan de manejo.</p>
Ambito Económico-Financiero		
<p>Finanzas y contribuciones. Las nacionalidades, pueblos o comunidades contarán con recursos propios, participación y asignaciones.</p> <p>Entre los 16 recursos propios que contempla este proyecto, se destacan dos: el impuesto predial de la propiedad privada individual localizada en el territorio de la respectiva colectividad, y las tasas o contribuciones que fijan y recauden por los servicios que presten directamente o a través de empresas comunitarias.</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Las instancias administrativas, las organizaciones de base mantendrán autonomía sobre sus recursos, dentro de su territorio respetando la ley propuesta. • Podrán establecerse palenques en cualquier lugar del territorio nacional donde estén asentadas comunidades o conjuntos familiares ancestrales de ascendencia africana que posean un territorio para el uso colectivo. • Solamente los planes, programas y proyectos aprobados por las instancias de planificación previstas podrán ser objetos de financiamiento con recursos provenientes del Fondo de Desarrollo Afroecuatoriano.

Cuadro 6: PROYECTOS DE CIRCUSCRIPCIONES INDÍGENAS Y AFROECUATORIANAS		
Proyecto de Ley de Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador	Consejo Nacional de Desarrollo de los pueblos indígenas y negros (CODENPE)	Propuesta de creación de Comarca Territorial de Negros en la provincia de Esmeraldas.
Responsabilidades		
<ul style="list-style-type: none"> De la propiedad y de los recursos naturales. Son comunitarias las porciones de territorio que por título centenarios o recientes pertenecen a las nacionalidades, pueblos o comunidades indígenas. Las tierras de propiedad comunitaria están exentas del pago del impuesto predial y son inalienables, inembargables e indivisibles. Por ninguna causa pueden ser despojados de la posición de estas tierras. Consultas-participación de beneficios. Todo proyecto de prospección, exploración, o explotación de recursos naturales no renovables localizados en los territorios o predios de las nacionalidades, pueblos y comunales o que puedan causar perjuicios a ellos o a sus miembros será puesto en conocimiento de la autoridad indígena. Todo proyecto de este tipo contemplará también la participación en los beneficios que reporten. 	<p>Circunscripciones Territoriales Indígenas o Afroecuatorianas son una forma de Gobierno autónoma para:</p> <ul style="list-style-type: none"> Garantizar el goce de los derechos colectivos. Fortalecer la identidad histórica cultural. Fomentar el desarrollo local. 	<ul style="list-style-type: none"> La tenencia de la tierra. La organización administrativa. Manejo ancestral de los territorios. Uso sostenible de los recursos naturales existentes.
Otros		
	<p>Las Circunscripciones se formarán a partir de:</p> <ul style="list-style-type: none"> La existencia de una nacionalidad o pueblo históricamente constituida. La posibilidad de determinar un territorio que corresponda a la circunscripción. La existencia de una o varias instituciones sociales políticas y culturales propias. La voluntad mayoritaria de convertirse en circunscripción territorial. 	<ul style="list-style-type: none"> Se reconocerá las propiedades legalmente adquiridas por colonos, mineros, madereros, palmacultores, que quedarán sujetos a los reglamentos de la comarca. Se establecerán acuerdos de convivencia con los Chachilla, Awá y con otros pueblos que viven en la región. Se establecerán convenios con los organismos respectivos para la administración de las áreas naturales que sean parte de la Gran Comarca. Las tierras del patrimonio forestal del Estado serán adjudicadas solo a los usuarios ancestrales de esos territorios.

Elaborado por Lautaro Ojeda y Dayana Benalcázar.

CAPÍTULO 4

Propuestas y posiciones respecto de la descentralización, autonomías, regionalización y federalismo

Se presentan a continuación, en primer término las propuestas “historicas” originadas en el sector público; luego las propuestas de los partidos políticos y entidades académicas; los proyectos de reforma a la Constitución vigente en lo relativo a la descentralización; finalmente, se recogen las propuestas generadas en la sociedad civil y en instituciones, entre marzo 1999 y agosto 2000.

4.1. Propuestas originadas en el sector público (1978-1995)

Propuesta de regionalización. Junta de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA, 1975-1978). La primera propuesta de regionalización, resultante de un profundo y responsable estudio, lo realizó la JUNAPLA. En efecto, la Junta, durante los años 1975 a 1977, con apoyo de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), realizó un conjunto de investigaciones orientadas a formular una propuesta de regionalización. Con dicho objeto analizó seis aspectos: naturales,

humanos, económicos, socio-políticos, infraestructura y medio ambiente, que le llevaron a identificar “zonas homogéneas” para cada uno de estos aspectos, cuya integración se propuso en un mapa de “Zonas Homogéneas de Constitución del Espacio Ecuatoriano”, publicado en 1978 con el título “Planificación Regional. Estructura del Espacio Ecuatoriano”.¹

Por la trascendencia que esta propuesta tiene no solo desde la perspectiva histórica sino por servir de base a varias de las actuales propuestas, revisamos rápidamente la metodología empleada para su desarrollo.

El documento inicia el análisis observando el área de influencia y polarización de los principales centros poblados del país, los cuales representaban hipotéticamente los puntos de centralización funcional de la estructura económica, social, política, y de servicios básicos para la población de sus respectivas áreas de influencia.

La interrelación y síntesis de estos enfoques dieron como resultado la “Estructura Funcional del Espacio Ecuatoriano”, en la cual cada área de polarización abarca una o varias zonas homogéneas. Determina, además, las interrelaciones de mayor o menor intensidad entre los elementos constitutivos homogéneos organizados dentro del esquema de áreas polarizadas.

En el proceso de identificación y conformación de regiones, el estudio tuvo particularmente en cuenta su viabilidad práctica. Con tal objeto confrontó este esquema estructural de la realidad socio-económica-espacial con la división político-administrativa del país, a nivel cantonal y provincial. Dicha contrastación le facilitó precisar unas pocas discrepancias, algunas de ellas de carácter político, local y provincial.

1 En la sección de Presentación de este documento se destaca que “un proceso realista de planificación implica el reconocimiento de las profundas diferencias del país, de la alta heterogeneidad en su estructura interna, elementos que requieren políticas y estrategias de desarrollo igualmente diferenciadas para las distintas unidades subnacionales, ello significa dejar de considerar al país como una entidad más o menos uniforme, como se lo ha venido considerando hasta hoy, a pesar de la heterogeneidad estructural, manifiesta y del hecho de que internamente está lejos de su integración en términos físicos, económicos y sociales”.

Además tuvo en cuenta la zonificación administrativa de los ministerios, organismos adscritos y organismos de desarrollo regional, de cuyo análisis también obtuvo una síntesis con la finalidad de contar con un nuevo elemento para la delimitación de regiones.

Finalmente, comparó la dinámica de las diferentes relaciones para obtener la regionalización propuesta, la misma que a más de mantener la integridad de las provincias, toma en consideración el criterio de complementariedad entre las provincias integrantes de una región.

El esquema de la regionalización propuesto fue el siguiente:

- Región 1: Carchi, Imbabura y Esmeraldas
- Región 2: Pichincha y Napo
- Región 3: Manabí
- Región 4: Cotopaxi, Tungurahua, Bolívar, Chimborazo y Pastaza
- Región 5: Guayas y Los Ríos
- Región 6: Cañar, Azuay y Morona Santiago
- Región 7: El Oro, Loja y Zamora Chinchipe
- Región 8: Galápagos

Plan Nacional de Descentralización. Ex Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA, 1993). Esta propuesta global plantea, según Fernando Carrión,² una reestructuración político territorial del país sobre la base de una nueva configuración espacial que desemboca en la constitución de gobiernos propios para cada una de las jurisdicciones que diseña. Para ello formula tres instrumentos legales: reformar las leyes de régimen cantonal y provincial, y una nueva ley de regionalización.

El Plan proponía una estructuración administrativa descentralizada en base de la división de siete regiones:

2 “La descentralización: un proceso de confianza nacional”, en: Francisco Muñoz Jaramillo, *Asamblea, análisis y propuestas*, Edit. Tramasocial, Quito, 1998:215.

- Región 1: Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos
- Región 2: Pichincha y Napo
- Región 3: Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo y Pastaza
- Región 4: Manabí y Galápagos
- Región 5: Guayas, Los Ríos y Bolívar
- Región 6: Cañar, Azuay y Morona
- Región 7: El Oro, Loja y Zamora

La SENDA elaboró además tres anteproyectos de reformas de las leyes de Régimen Municipal y de Régimen Provincial y de creación de la Ley de Desarrollo Regional.

Anteproyecto de reformas a la Ley de Régimen Municipal. (SENDA, 1993). Los aspectos más relevantes de este anteproyecto son la ampliación de funciones exclusivas del Municipio (art.4), y la creación del Fondo de Desarrollo Municipal, que se nutrirá de la “participación del 50% de lo que recaude el Estado por concepto del Impuesto al Valor Agregado” (art.40), el mismo que estará destinado exclusivamente a inversión. Los criterios de distribución del Fondo son:

- La distribución señalada será automática, a través de la red bancaria.
- El 33% se distribuirá de conformidad al monto de la recaudación del IVA en el territorio de los respectivos cantones.
- El 50%, entre todos los municipios del país, en razón de las NBI, y de manera inversamente proporcional a la capacidad económica de los municipios, según parámetros que serán establecidos.
- El 17% restante se distribuirá por concepto de eficiencia administrativa con relación al porcentaje de recaudación efectiva de los impuestos y tasas.

Anteproyecto de reformas a la Ley de Régimen Provincial. (SENDA, 1993). Las disposiciones más importantes de este anteproyecto son la reafirmación de la misión rural del Consejo Provincial; la creación del Fondo de Desarrollo Provincial y la disposición relativa a los ingresos de los consejos provinciales que, además de las asignaciones y transferencias del Estado, dispondrá de “los recursos correspondientes al 25% del IVA y del 50% del impuesto predial recaudado por los municipios”.

Anteproyecto de Ley de Desarrollo Regional. (SENDA, 1993). En los considerandos de este anteproyecto se recuerda el papel de la Junta Nacional de Planificación en cuanto a la elaboración, en 1969, de un esquema de regionalización, a partir del cual se crearon algunas corporaciones regionales de desarrollo.

Propone la creación de las siguientes regiones o unidades geo-económicas del país:

- Región 1: Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos
- Región 2: Pichincha y Napo
- Región 3: Cotopaxi, Chimborazo, Pastaza y Tungurahua
- Región 4: Manabí y Galápagos
- Región 5: Guayas, Los Ríos y Bolívar
- Región 6: Azuay, Cañar y Morona Santiago
- Región 7: El Oro, Loja y Zamora Chinchipe

El proyecto de ley contempla la creación del Fondo de Desarrollo Regional, el mismo que se constituirá con los siguientes recursos: 20% de los derechos de regalías por la explotación de los recursos minerales y 10% del Impuesto a la Renta. Disponía además que el Fondo se incremente en el 1% anual hasta llegar al 30% en los derechos por regalías por la explotación de los recursos minerales y el 20% del Impuesto a la Renta.

Proyecto de Fortalecimiento Municipal. (Banco Ecuatoriano de Desarrollo, BEDE). Esta propuesta se inscribe, según Fer-

nando Carrión,³ en la línea del “fortalecimiento municipal” como base paralela para emprender un proyecto de descentralización. La propuesta se concreta en la redacción de una Ley General para el Régimen Seccional ecuatoriano y una política de inversión municipal que permita satisfacer las demandas locales por servicios y mejorar la capacidad de gestión municipal.

Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Municipal. (Asociación de Municipalidades del Ecuador, AME, febrero 1994). Uno de los aspectos centrales de la propuesta de descentralización de la AME es la posibilidad de suscribir convenios de transferencia del Gobierno Central a los gobiernos seccionales, respecto de responsabilidades y facultades como: educación, salud, obras públicas, vialidad, transporte, riego, energía, asistencia técnica, actividades productivas, promoción económica, etc.

El proyecto detalla las atribuciones y responsabilidades intransferibles o no delegables del Estado. En relación con la participación de los municipios en las rentas del Gobierno Central, el art. 198, inc. 2 establece:

Además de los recursos establecidos en la Ley 72 que crea el Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC), corresponde a los municipios una participación anual no menor del diez por ciento de los ingresos corrientes del Gobierno Central. Estos recursos se emplearán en un monto no menor del sesenta por ciento para gastos de inversión.

Los criterios de distribución del FODESEC: El 10% en partes iguales entre las municipalidades de Quito y Guayaquil. El 90% restante, se distribuirá así: 40% por partes iguales entre todas las demás municipalidades, 40% de conformidad con las necesidades básicas insatisfechas; 20% en relación con la población de cada municipio.

3 Idem:215.

Propuesta del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC. (Director, Juan José Illingworth, 1995). Propone que 100% de los ingresos del Estado sea dividido en dos mitades: una para el Gobierno Central y la otra para el conjunto de los organismos seccionales.

La distribución del segundo 50% sería de la siguiente manera:

- 22% al conjunto de los municipios;
- 22% al conjunto de los consejos provinciales; y
- 6% al conjunto de los gobernadores.

El 100% de los fondos a ser manejados por los municipios y los consejos provinciales serán distribuidos entre los miembros de la siguiente manera:

- 60% en proporción a la cantidad de personas con necesidades básicas insatisfechas que tenga cada zona urbana (para los fondos municipales) o cada zona rural (para los fondos provinciales);
- 19% proporcionalmente a la población de cada integrante;
- 7% en relación a los indicadores de eficiencia administrativa calculados a partir de los costos unitarios de los diferentes servicios básicos que provea la entidad;
- 7% en relación a la eficiencia fiscal, calculada a partir de los impuestos *per cápita* recaudados;
- 7% en relación con la mejora que haya hecho la entidad en el último período disponible en lo que se refiere a indicadores de pobreza.

Respecto del porcentaje a ser entregado a los gobernadores, propone que sea distribuido exclusivamente de manera proporcional a los habitantes de cada provincia.

Propone además que sean transferidos a los organismos seccionales: educación, salud, obras públicas, planificación. Y

que se eliminen ciertas áreas de la administración central: IECE, CONUEP, CBCAM, SECAP, DINAC, CENAPIA, y los organismos relacionados con la cultura.

4.2. Propuestas provenientes de los partidos políticos y de entidades académicas

Proyecto de Descentralización Administrativa y Financiera. (Partido Social Cristiano, noviembre 1994). Este proyecto, objetado por el Ejecutivo en diciembre del mismo año, proponía tres aspectos fundamentales:

1. La delegación de un conjunto de facultades de los ministerios y entidades del Gobierno Central, a las subsecretarías regionales, provinciales o subdirecciones.
2. La transferencia de recursos al régimen administrativo seccional mediante la redistribución del 100% de los tributos establecidos en la Ley de Control Tributario Interno, bajo el régimen del IVA, ICE y del impuesto a la renta global (de acuerdo a un conjunto de parámetros).
3. Creación del Fondo Nacional de Compensación Provincial que beneficiaría exclusivamente a las provincias que mantengan una posición deficitaria en cuanto a la recaudación de recursos por los impuestos al consumo.

Los argumentos que el Ejecutivo tuvo en cuenta para objetar este proyecto fueron los siguientes:

- Según el Ministerio de Finanzas, a la época, el rendimiento de los impuestos a la renta, IVA e ICE, representaban aproximadamente el 43% de los ingresos corrientes;

- A los recursos señalados se adicionarían los del Fondo Nacional de Compensación Provincial y los ingresos garantizados por las leyes vigentes a favor de los organismos seccionales;
- La Asesoría Jurídica del Ministerio de Finanzas informó a la Presidencia de la República que de aprobarse este proyecto “el Gobierno Central se quedaría sin recursos para atender las múltiples actividades (seguridad interior, exterior, etc.)”.

En el documento de objeción a este proyecto, el Presidente de la República destacó que la propuesta podría originar “un gravísimo déficit presupuestario que impediría atender el financiamiento de otros sectores y entidades”.

Proyecto de Ley de Financiamiento de los Municipios. (Democracia Popular, Ref. No. III-94-13). En este proyecto se destacan tres componentes: primero, que el 50% del rendimiento que se obtenga anualmente por el IVA se destine al financiamiento de los municipios; segundo, que el Fondo de Financiamiento Municipal se destine exclusivamente a la financiación de gastos de inversión; y, tercero, que los criterios de distribución del Fondo sean:

- 20% en partes iguales entre todos los municipios existentes, lo que significa que los municipios que tienen 10.000 o menos habitantes y los que tienen más de un millón y medio, recibirán la misma cantidad;
- 20% con relación al número de habitantes de cada municipio;
- 30% con relación al monto de las recaudaciones efectivas del IVA realizadas en cada cantón;
- 30% en relación directa al monto de recaudaciones municipales por impuestos prediales representan dentro del total de ingresos municipales.

Propuesta de la Universidad Católica de Guayaquil. (Presentada por el Dr. César Coronel Jones). En el Foro de Descentralización organizado por el ILDIS en Guayaquil, el 25 de junio de 1992, el Dr. César Coronel Jones, profesor de la Universidad Católica de Guayaquil presentó un Proyecto de Reforma a la Constitución cuyo eje fundamental consistía en la reorganización territorial del Estado en comunidades autónomas.

El proyecto parte de la reforma del artículo 117 de la Constitución vigente —a la época— en el sentido que se permita la erección de Comunidades Autónomas.

El artículo 1 propone:

Dentro del Estado se pueden erigir comunidades autónomas. Ellas gozarán de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (...) Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar en ningún caso privilegios económicos o sociales.

Artículo 2:

I. En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocida por el artículo 117 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, y las provincias con entidades regionales históricas podrán acceder a su autogobierno y constituirse en comunidades autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos.

II. La iniciativa de este proceso autonómico corresponde a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, por lo menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia.

III. El Congreso Nacional mediante ley orgánica, podrá, por motivos de interés nacional:

- a) Autorizar la constitución de una comunidad autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado I;
- b) Sustituir la iniciativa de los Consejos Cantonales a que se refiere el apartado II.

Artículo 3:

El proyecto de estatuto será elaborado por una asamblea compuesta por los concejales de las provincias afectadas y por los congresistas elegidos en ellas, y será elevado al Congreso Nacional para su tramitación como ley.

Dentro de los términos de la presente Constitución, los estatutos serán la norma institucional básica de cada comunidad autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico.

El artículo 4 trata sobre las competencias que podrán asumir las comunidades autónomas. De las 21 competencias precisadas, se destacan: la organización de sus instituciones de autogobierno y la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; las funciones que corresponden a la Administración del Estado sobre los Consejos Cantonales y en su caso sobre los Consejos Provinciales, según la Ley de Régimen Municipal y la Ley de Régimen Provincial; al conjunto de servicios públicos en los que se excluyen a la salud y educación.

Establece además que

transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las comunidades autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco de un conjunto de competencias que son exclusivas del Estado. (establecidas en el art. 5).

Artículo 6:

El Congreso Nacional, en materia de competencia estatal, podrá atribuir a todas o algunas de las comunidades autónomas la facultad de dictar, por sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal.

Artículo 9:

Las comunidades autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Administración financiera estatal, y a los de solidaridad entre todos los ecuatorianos.

El Artículo 10 trata de los recursos de las Comunidades Autónomas, entre ellas se destacan los impuestos cedidos, total o parcialmente, por el Estado y las transferencias que les corresponden del Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones con cargo al Presupuesto General del Estado.

El Artículo 11 dispone:

En el Presupuesto General del Estado podrá establecerse una asignación a las comunidades autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido. Constituye además el Fondo de Compensación para realizar inversiones en las comunidades autónomas.

Artículo 15:

I. En el momento en que se produzca la erección de una comunidad autónoma, desaparecerá automáticamente todo Consejo Provincial cuya jurisdicción territorial se encuentre totalmente incluida dentro del territorio que corresponda a dicha Comunidad Autónoma; y por lo mismo, todo el régimen que esta Constitución y las leyes pertinentes atribuyen a dicha institución seccional, quedará insubsistente para tales provincias.

II. El patrimonio de cada Consejo Provincial que desaparezca en razón del párrafo I, pasará a pertenecer a la Comunidad Autónoma respectiva. Así mismo los derechos y obligaciones que tuviere el Consejo Provincial desaparecido, serán asumidos por la comunidad autónoma correspondiente.

Coronel Jones piensa que

El sistema de autonomías no se agota en las competencias administrativas, sino que se proyecta también hacia lo político, pues persigue crear espacios de representación en que se puedan debatir y acordar los temas que interesan a la provincia o región como tal, por ejemplo: la planeación y promoción del desarrollo económico, la ordenación de su territorio y la creación de sus propias instituciones de gobierno.⁴

4.3. Propuestas generadas en la sociedad civil y en instituciones a partir del 22 de marzo de 1999⁵

Opinión publicada y propuestas

La ausencia de propuestas explícitas sobre descentralización, autonomía, regionalización y federalismo, por parte de los partidos políticos, las organizaciones sociales —y en especial del Gobierno— ha sido particularmente notoria. De allí que se haya visto útil la recuperación de información de los medios impresos, principalmente de artículos de opinión —opinión publicada—, “no tanto por el grado de representatividad que ésta tuviera sino por el grado de penetración y convicción que logran en el público, los planteamientos e ideas generados por la opinión publicada, sin que importe mayormente si son verdaderos, falsos, completos o incompletos”.⁶

No es propósito de este trabajo entrar en el debate respecto del contenido y alcance de un término tan controversial como es

4 César Coronel Jones, “Elecciones intermedias”. *Hoy*, 23 marzo 2000:4A.

5 Como referencia general, al final del capítulo se incluyen los cuadros 10 y 11: “Propuestas nacionales” y “Propuestas provinciales” sobre descentralización-autonomía.

6 Lautaro Ojeda Segovia, *Bondad y perversidad de la privatización*, Ob. Cit:18.

el de “opinión pública”.⁷ El interés en esta oportunidad bajo la denominación de “opinión publicada” se relaciona con su importancia en la orientación del gran público, en la construcción de criterios y conceptos que la “persona de la calle” elabora respecto de los asuntos que se vuelven públicos.

Se debe advertir que las opiniones, puntos de vista y criterios que se publican en los medios de comunicación escritos provienen, en buena medida, de personas vinculadas con ellos por diversos motivos, lo cual no significa necesariamente que sean voceros y representantes de la línea política e ideológica del medio, ni tampoco que representen la opinión de la ciudadanía en general.

Es conocido que los medios de comunicación se han convertido en la actualidad en un verdadero poder, “el cuarto poder” que usurpa competencias políticas, sin asumir las responsabilidades del poder político. Pero, sin duda, el poder de la información como instrumento que orienta (o desorienta, según el caso) debe ser aprovechado para capacitar a los ciudadanos en los temas considerados coyunturalmente como fundamentales, pues los medios pueden ser un escaparate donde se exponga la diversidad de opiniones y se confronten las distintas posiciones de los ciudadanos. La opinión pública se visualiza de este modo como

7 El lector que tuviese interés en profundizar el tema puede revisar los sesudos artículos que la Revista *Ecuador Debate* desarrolla alrededor del tema central de su número 46: “Opinión Pública”. CAAP, abril 1999, Quito. Una aproximación general sobre el tema realizado por Flavia Frieidenberg, Orlando D’Adamo y Virginia García, “Opinión pública, o abriendo la caja de Pandora de las definiciones”, dice: “Algunos entienden a la opinión pública como la opinión de la gente, como el conjunto o sumatoria de lo que los individuos que conforman una población opinan acerca de un tema particular. Otros, en cambio, la conciben como la opinión de unos pocos, la “opinión de una minoría” o de las élites dentro de la sociedad. También existen quienes definen a la opinión pública como aquella que se emite desde los medios de comunicación de masas, limitando de esta manera el concepto como equivalente a la “Opinión Publicada”. Concepto utilizado por el autor en el libro *Bondad y perversidad de la Privatización. Opinión Pública y Publicada*, ILDIS, 1992.

una especie de “parlamento invisible”, una dimensión latente y fundamental de la democracia real.⁸

Si la información u opinión publicadas sirven como un estímulo al diálogo, al debate, la democracia se fortalece, la participación abre nuevas puertas; de lo contrario, los intereses y ambiciones de los círculos de poder siguen ocultos y los asuntos nacionales continúan manejándose de forma autoritaria y antidemocrática.

Los medios de comunicación ejercen cada vez más una fuerte atracción sobre los intelectuales quienes, al ver reducidos sus espacios de audiencia e interlocución buscan medios para expresar su pensamiento y formar y orientar a los ciudadanos. Salen de sus reductos académicos y socializan sus conocimientos; se obligan a traducir sus reflexiones, a veces poco comprensibles, a un estilo más accesible para el común de los mortales. De allí la importancia de los medios de proponer o mantener una agenda de debate que no deja de ser, en algún grado, recogida y tomada en cuenta por la agenda gubernamental.

En cierta medida, la opinión pública conduce y construye el interés público. No es por azar que la prensa guayaquileña dedique páginas enteras, no sólo a recoger y publicar criterios de personalidades sobre el tema, sino a publicar informaciones de carácter histórico, en buena medida orientadoras del debate.

Como se podrá comprobar en este capítulo, la opinión publicada en la prensa respecto de los temas tratados, refleja lucha de opiniones, de posiciones, de intereses, así como confrontaciones y polémicas, todas ellas inherentes a la dimensión pública, pero que permiten la actualización permanente del juego de intereses, de la legitimidad y de los controles del poder constituido.

El bombardeo de declaraciones, reacciones anticentralistas y de demandas de cambio profundo en la estructura del Estado hacia nuevas formas de distribución, de equidad, de solidaridad, ha estado presente en forma reiterativa en la prensa costeña, es-

8 Blanch et al., 1988 citado por Flavia Frieidenberg, y otros, Ob.Cit:128.

pecialmente guayaquileña, y en menor medida en la quiteña. Pero la avalancha de cuestionamientos y de reclamos, en la mayoría justos, no ha estado respaldada por estudios y análisis que los fundamenten.

Esta situación permite afirmar que el ímpetu que inicialmente tuvo la reivindicación de autonomía y de la descentralización es intermitente y desorganizado. Como sostiene Simón Pachano, aquello muestra la gran ausencia de sujetos (tanto individuos como organizaciones) que caracteriza a la política ecuatoriana y “revela la ausencia de actores sociales y políticos con capacidad para conducir a la sociedad hacia el tratamiento y la resolución de los problemas de fondo”.

El reciente “destape” de los temas objeto de nuestra preocupación, afirma Pachano, muestra que “ningún partido, ni siquiera los más ligados a las regiones y provincias que sienten con fuerza la discriminación del centralismo (como el PSC y el PRE) han ofrecido una alternativa que pueda ser viable políticamente”. Igual cosa, continúa, sucedió con las cámaras empresariales, que en su ofuscación desperdiciaron la gran oportunidad de la movilización guayaquileña y concentraron su fuerza en una alianza con los transportistas, uno de los gremios, con mayores índices de rechazo entre la ciudadanía. Este hecho condujo a que

“... queriéndolo o no, el mensaje final que recibió el ciudadano común y corriente fue que la reivindicación autonómica solamente pretendía evadir obligaciones hacia la sociedad. En síntesis, si el debate comenzó con una gran confusión por su vinculación con el cierre voluntario del Banco del Progreso, su final —sin propuestas y sin contenido— fue francamente deplorable.”⁹

Todo esto permite entender la ausencia de propuestas estructuradas, situación que, salvo en casos excepcionales, llevó a

9 *El Universo*, 3 mayo 1999:12.

articular, desde un conjunto de elementos sueltos —originados por un justo y legítimo rechazo al centralismo— “propuestas” o “posiciones”.

Luego de analizar la prensa de Quito y Guayaquil, las propuestas sobre descentralización-autonomía publicadas principalmente por los medios escritos de comunicación, se propone una clasificación tipológica que aspira facilitar el ordenamiento, análisis e interpretación de las posiciones y propuesta sobre descentralizaciones y autonomías. La tipología prueba como cualquier otra corre el riesgo de ser arbitraria, insuficiente y limitada.

La primera tendencia se define como **radical** en la medida en que sólo es viable jurídica, política y socialmente, a condición de que se realice una reforma estructural del Estado o una suerte de reinención de éste. La condición de su funcionalidad implica una redefinición de lo que es actualmente el Estado Ecuatoriano en todos los aspectos mencionados, incluso el territorial. Para estas propuestas el paradigma histórico del Ecuador como Estado unitario deviene obsoleto, por lo que para lograr una verdadera descentralización es necesario reformularlo radicalmente.

La tendencia **moderada** considera que la legislación básica existente es insuficiente, por lo que exige paralelamente la creación de reformas constitucionales y de orden jurídico, las que permitirían que el proceso de descentralización se haga realidad. Esta tendencia es viable siempre y cuando se construyan leyes al amparo de la Constitución, que rompan el centralismo vigente y generen cambios fundamentales y posibles.

La tendencia **pragmática** parte de la aceptación de la legislación existente, planteando que en ella ya existen suficientes elementos para realizar las transformaciones necesarias. Esta tendencia no trata de reformar los órdenes jurídicos y sociales existentes, sino de crear las condiciones locales que fortalezcan los organismos seccionales, lo que depende en gran parte de la voluntad política del Gobierno Central, que hasta el momento no se ha manifestado.

Las propuestas que se sistematizan en este capítulo han sido extraídas de *El Universo*, *Expreso* y *El Telégrafo* de Guayaquil, y de *Hoy* y *El Comercio* de Quito.

4.3.1. Propuestas radicales

Regionalización o departamentalización. Fernando Carrión, Director de la FLACSO, fundamenta su propuesta¹⁰ en los proyectos diseñados por la ex Junta de Planificación, la ex Secretaría de Desarrollo Administrativo (SENDA), así como en estudios propios.

Propone la creación de siete departamentos o regiones: Occidental, Norte, Centro-oriental, Sur, distritos metropolitanos de Guayaquil y Quito, y Departamento Natural de Galápagos.

Región Occidental: Provincia de Manabí, Guayas y Los Ríos. No incluye el Distrito de Guayaquil. La capital sería el eje Manta-Portoviejo-Montecristi. Su salida al mar sería el puerto de Manta.

Región Norte: Provincias de Pichincha, Esmeraldas, Sucumbíos, Carchi, Imbabura, Orellana y Napo. No incluye el Distrito Metropolitano de Quito. La capital sería Ibarra. La salida al mar para esta región sería el puerto de Esmeraldas.

Región Centro-Oriental: Provincias de Chimborazo, Cotopaxi, Tungurahua, Bolívar, Pastaza. La capital podría ser Ambato o Riobamba, aunque existe la posibilidad de que las dos ciudades manejen una capital en forma conjunta.

Distrito Metropolitano de Guayaquil. Comprende un área de 4.861 kilómetros cuadrados y una población de casi dos millones de habitantes.

Distrito Metropolitano de Quito. Comprende un área de 3.984 kilómetros cuadrados y una población de aproximadamente un millón y medio de habitantes.

10 *Hoy*, 28 marzo 1999:10 A.

Región Sur: Estaría integrada por las provincias de Loja, El Oro, Zamora, Chinchipe, Morona Santiago, Azuay y Cañar. Según el proyecto, la capital sería Cuenca. La salida al mar para esta región sería Puerto Bolívar.

Departamento Natural de las Islas Galápagos. Comprende el actual territorio, con una extensión de 8.010 kilómetros cuadrados y 14.713 habitantes.

Federalismo: Descentralización integral y simultánea. (Cámaras y gremios productivos de la Costa). En el documento “Agenda para el cambio profundo y urgente que requiere el país”, entregada al Presidente de la República, se proponen básicamente cuatro aspectos:¹¹

- La reestructuración integral de la organización del Estado, aplicada simultáneamente, en la cual la característica fundamental sea la descentralización absoluta del país;
- Que los impuestos locales “queden en gran parte en el cantón en que se generan”;
- La descentralización integral, inmediata y simultánea del país;
- La creación de un nuevo sistema administrativo, que se constituya sobre los regímenes nacional, regional y cantonal.

Pablo Estrella, decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Cuenca plantea el reconocimiento de autonomías federales y que la discusión de este tema se inicie con la descentralización, para provocar un verdadero sistema de desconcentración de poder.

La administración federativa implica la transferencia de aquellas atribuciones y recursos, actualmente bajo la responsabilidad de dependencias, hacia los gobiernos locales.

11 *El Telégrafo*, 11 abril 1999:9 A.

Los objetivos de la organización federalista serían:

- Facilitar una redistribución de atribuciones entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos locales, y revalorar la acción pública de los gobiernos estatales y municipales;
- Proponer espacios específicos de participación de la sociedad en las políticas gubernamentales sujetas a descentralización;
- Contribuir a la descentralización económica;
- Impulsar el desarrollo económico y social de las localidades a través del manejo directo de una parte del gasto público por parte de los gobiernos locales;
- Inducir el desarrollo técnico, administrativo y financiero de los gobiernos locales para atender los nuevos asuntos públicos descentralizados.

Autonomías provinciales. (Movimiento Fuerza Ecuador).
Humberto Mata Espinel, líder del Movimiento, afirma:

“El Ecuador pide a gritos un nuevo sistema geopolítico que nos saque de esta inanición en la que nos encontramos. El grito en las calles de “Guayaquil independiente” y “Federalismo”, clama por cambios estructurales de la sociedad en que vivimos.”

El proyecto de Fuerza Ecuador propone que

“... cada cantón sea el responsable de recaudar todos los impuestos y tasas nacionales y locales dentro de su jurisdicción, de retener los porcentajes permanentes y de distribuir el resto entre los entes provinciales y el Gobierno Central.”

Según Mata, este mecanismo de recaudación tributaria aumentará automáticamente los montos de cobertura actuales el Ministerio de Finanzas.

El reparto de los recursos recaudados y sumados a una canasta tributaria será determinado técnicamente mediante el in-

dicador *Necesidades Básicas Insatisfechas* (NBI) de cada cantón. Las proporciones de reparto podrían ser, por ejemplo, en el caso de una ciudad grande como Guayaquil: 34% para el cantón que lo recauda; 33% para el Fondo de Compensación Provincial para ayudar a los cantones y provincias más pobres; y 33% para el Gobierno Central para cumplir con las tareas específicas. En ciudades medianas, como Riobamba o Loja: 80% de la canasta tributaria para el mismo cantón; 10% para el Fondo de Compensación y 10% para el Gobierno Nacional. Finalmente, en ciudades de escasos recursos o mucha pobreza como Esmeraldas o Quevedo, 100% de lo recaudado en la localidad se quedará allí e inclusive recibirá recursos adicionales del Fondo de Compensación para que se cumplan las inversiones mínimas *per cápita* para reducir los índices de NBI.¹²

Respecto de los gastos y desembolsos efectuados para el pago de la deuda externa, éstos se harán en partes proporcionales por las provincias, de acuerdo a su contribución al PIB nacional, además de su porcentaje proveniente del presupuesto del Gobierno Central. Sin embargo, las provincias más pobres, que no llegan a cubrir sus necesidades de inversión *per cápita* para reducir sus NBIs y necesiten del Fondo de Compensación, no estarán sujetas al pago proporcional de la deuda.

El Consejo Provincial estará integrado por los representantes de los cantones y presidido por un Gobernador elegido por voto popular.

Luego de destacar la eficiencia del Municipio de Guayaquil, una vez que pudo disponer de sus propios recursos, Mata pide imaginar lo que ocurriría

“... si todo lo que se produce en Guayas se quedara casi en su totalidad en su propia provincia, serían apoteósicos los recursos de los que dispondría esta provincia tomando en cuenta que según cifras mencionadas por el Ing. Febres Cordero, alrededor

12 Humberto Mata, “Proyecto de autonomías provinciales ecuatorianas”, en Francisco Muñoz, comp., *Descentralización*, Tramasocial, Quito, 1999:187.

del 48% del PIB es generado en Guayas. No se quedarían atrás otras provincias ricas por naturaleza, pero pobres por el centralismo. Todas las provincias de nuestro país comenzarían a tratar de generar más riquezas, porque el beneficio es directo. Una pequeña parte se destinaría a la ciudad capital donde funcionarían solamente los entes nacionales necesarios.”¹³

Al parecer, el Movimiento tiene la aspiración de que, mediante el régimen autonómico Guayas se convierta en un “modelo para desarrollar espacios políticos, económicos, administrativos, operativos y territoriales”. A partir de esta experiencia, sería “fácil y coherente que otras provincias definan su futuro, sea individualmente o por regiones”. De esta forma, destaca el editorialista Luis Herrera Bonnet,¹⁴ no se continuaría hablando de replanteos regionales de forma horizontal, vertical o transversal, lo que implica hacer juego al centralismo.

Nicolás Romero,¹⁵ del mismo Movimiento, refuerza lo dicho al sostener que las autonomías no sólo son viables sino imperiosas. Fuerza Ecuador propone que se transfiera la total autoridad y responsabilidad económica, financiera y administrativa a las provincias. Estas se encargarán de administrar todos los servicios, de recaudar y manejar la mayoría de los impuestos y rentas generadas por ellas. En el caso de localidades de escasa capacidad económica, según Félix González Rubio,¹⁶ se contempla el reparto de los recursos recaudados y sumados a una canasta tributaria determinada técnicamente basada en las necesidades básicas insatisfechas (NBI) de cada cantón.

Autonomía provincial. Consejo Provincial de Manabí y Universidad Eloy Alfaro de Manabí. A través de sus principales personeros, ambas instituciones convocaron a diversas persona-

13 *El Telégrafo*, 2 junio 1999:5 A.

14 *Expreso*, 26 mayo 1999:5.

15 *Hoy*, 31 marzo 1999:9 A.

16 *El Telégrafo*, 21 mayo 1999:4 A.

lidades de la provincia para unificar criterios y fundamentar propuestas que enfrenten los graves problemas de centralización y concentración que afectan a la administración pública en el ámbito provincial.

Como producto de estas reuniones se han establecido lineamientos generales y recomendaciones orientadas a una estrategia para un nuevo esquema provincial; estrategia que formará parte de la propuesta final que aspira, una vez analizada ser incorporada a la Constitución Política.

Las tres reuniones¹⁷ que se han realizado con el objetivo señalado han ido consolidando el planteamiento manabita respecto de la instauración de un régimen que reconocería como autónoma a la región de Manabí, en razón “de los incuestionables derechos históricos, de su potencialidad socioeconómica y de su realidad étnico cultural”.

La propuesta autonómica, destaca el Comité, debe ser

“... concertada y no compulsiva, con tal objeto demanda que los poderes del Estado apliquen la Ley de descentralización y de modernización vigentes, en armonía de con lo que dispone la Constitución Política del Estado.”

Expresa asimismo su decisión de mantener, en beneficio de la unidad nacional, la actual distribución política-administrativa de las 22 provincias que gozarían de autonomía provincial o regional, con facultades para autogobernarse y planificar su desarrollo social y económico.

Plantea que los recursos que se recauden centralizadamente por impuesto a la renta, aranceles aduaneros, ingreso por consumo de combustibles, se distribuyan bajo tres parámetros: con-

17 Se realizaron tres reuniones: la primera el 19 de abril; en ella se intercambiaron criterios e ideas respecto de la postura de la provincia frente a la crisis y al sistema centralista y concentrador. En esta reunión se aprobó la “Declaración de Manabí”. La segunda reunión se realizó el 17 de mayo; allí resolvieron estructurar un “Comité Cívico Interinstitucional Pro-Autonomía de Manabí. La tercera reunión se realizó el 14 de junio de 1999.

tribución provincial al PIB, número de habitantes y servicios básicos insatisfechos. Y que los recursos generados por el IVA, ICC e ICE sean recaudados por la provincia e invertidos directamente por su gobierno provincial. Que el pago de la deuda externa se la haga prorrateando el crédito invertido efectivamente en cada provincia.

En este Proyecto, el Gobernador y Presidente del Consejo de Desarrollo Provincial serían elegidos por votación universal, directa y secreta de los habitantes de la respectiva provincia, sustituyéndose los actuales consejos provinciales por gobiernos provinciales presididos por Gobernadores resultantes de elección democrática y conformar asambleas provinciales de representantes, por un período igual al del Presidente de la República.

Propone que se integren asambleas legislativas cantonales, elegidas por distritos electorales del respectivo cantón en reemplazo de los actuales consejos cantonales. Que se mantenga la autonomía de las comunidades campesinas y que de las rentas totales que recauden los municipios el 10% sea entregado para ser administrado directamente por las organizaciones de barrios urbanos y recintos rurales.

En la eventualidad de que se efectúen las reformas legales o administrativas que desconcentren el poder político, en una real democracia territorial, propone que el Presidente de la República convoque a consulta popular¹⁸ para que permita a los ecuatorianos pronunciarse sobre un cambio estructural del Estado.

En definitiva, plantea que

“... se cree un país gobernable y por supuesto una administración autónoma en todas sus instancias en donde las propias provincias, sus instituciones y ciudadanos asuman la responsabilidad de construir, crear y desarrollar su territorio en armonía.”

18 A modo de información complementaria, al final del capítulo se adjunta el Cuadro 12: “Consultas populares provinciales y nacionales”.

Jaime Damerval¹⁹ es un convencido de la necesidad de las autonomías provinciales; sin embargo, advierte que de realizarse la consulta popular sobre la reorganización del Estado, el Presidente de la República debe plantear la autonomía regional, no la mera descentralización. En esa misma dirección, dice, también hay que

“... limpiar la tesis de la autonomía de todo prejuicio, presentarla, como es, útil para todas las regiones: Mientras aparezca como un fruto egoísta desafiante, tumultuoso, permanecerá como hoy en calidad de sueño.”

Carlos Larreátegui²⁰ coincide en la necesidad de enfrentar el tema del conflicto regional y “resolverlo sin circunloquios” y se alinea con la tesis autonómica, siempre y cuando no se despoje al Gobierno Central de ciertas facultades como el manejo de la macroeconomía, la defensa, la seguridad interna, la educación, etc. Larreátegui escribe:

“No debemos temer a las autonomías. Su correcta implementación podría constituir un esquema de sana competencia entre regiones para empujar la producción y la productividad, atraer inversiones y romper los monopolios estatales, particularmente el de la educación. Los controles políticos al ser más cercanos, resultarían más eficaces y cada región asumiría sus errores sin los pretextos de un Gobierno Central eternamente culpable...”

En contraste con las tesis autonómicas radicalistas, **Eduardo Castillo Barreto**²¹ se expresa en contra de las autonomías provinciales y presenta un argumento importante: afirma que de las 22 provincias existentes, solamente dos, Pichincha y Guayas,

19 Jaime Damerval, “Autonomía servirá a las regiones”, *El Universo*, 23 enero 2000:10.

20 Carlos Larreátegui, “Autonomías sí, regionalismos no”, *El Comercio*, 11 abril 1999:A5.

21 *El Universo*, 7 junio 1999:15.

podrían reunir las condiciones económicas y sociales indispensables para acceder a una profunda autonomía jurídico-política.

Confederación de nacionalidades nativas y mestizas.²² Según el ex presidente de la CONAIE, Luis Macas, el movimiento indígena propone alterar las raíces mismas de la estructura estatal.

Se han dado cambios profundos, como el reconocimiento de la identidad histórica norandina, la existencia misma de los pueblos indios, señala Macas. Desde su perspectiva, el Ecuador deben entenderse como una gran confederación de nacionalidades nativas y mestizas, capaces de administrar la satisfacción de sus necesidades financieras, tributarias y de infraestructura que es la base de las autonomías.

El objetivo de la Confederación según Macas es trasladar el poder comunitario al Estado; es decir que la administración esté en manos de la mayoría de ciudadanos y no en un grupo de privilegiados como en la actualidad. El sistema funcionaría con base a la cotidianidad de las comunidades poseedoras de un registro cultural, con más de 500 años de vigencia.

4.3.2. *Propuestas moderadas*

Autonomías provinciales. Mario Jaramillo, Rector de la Universidad del Azuay,²³ propone la conformación de autonomías provinciales, que permitan que las provincias tengan la posibilidad de administrar sus recursos económicos y establecer tributos locales. Para Jaramillo, el manejo de estos recursos debe estar en manos de organismos de las propias provincias, que deben tener amplias atribuciones en la realización de obra pública. Por lo tanto propone preguntar:

22 “Autonomías en la óptica del indígena”, *Expreso*, 27 julio 2000:6.

23 “Fortalecer autonomías”, *Expreso*, 27 abril 1999:2.

Quiere usted que:

- a) ¿Se disponga una autonomía provincial especialmente en los aspectos administrativos, económicos y financieros para que la provincia goce de una descentralización profunda y efectiva a través de una reforma constitucional? o,
- b) ¿Se mantenga el actual sistema centralizado de administración de finanzas públicas?

Claudio Mena²⁴ concuerda con la necesidad de que cada provincia se autogobierne:

“La aspiración es legítima en tanto no afecte a la unidad nacional provocando una atomización del poder político y la creación de feudos provinciales. Para el país, el gran problema que se presenta es que ha sido olvidada la planificación del desarrollo nacional.

Se ha insistido, con razón, en que la autonomía significa fundamentalmente la transferencia de competencias más que de dinero, pero la mayoría ve en ella solamente la posibilidad de contar con más recursos económicos para que estos sean manejados al arbitrio de quienes gobiernan municipios y consejos provinciales.”

Descentralización. Galo García Feraud²⁵ escribe que entre (las soluciones al debate) se plantean desde la descentralización principista —que se queda retóricamente en el análisis y en las normas neutralizadas o inaplicables—, hasta una descentralización profunda, que abra alternativas y permita mayores niveles de autonomía, como podrían ser los casos de las autonomías regionales operativas o de autonomías provinciales, éstas últimas como un modelo intermedio. Añade:

24 Claudio Mena, “Los Desafíos Autonómicos”, *Hoy*, 2 junio 2000:A.

25 Galo García Feraud “Las autonomías y el debate”, *El Telégrafo*, 25 abril 1999: 5A.

“El sistema unitario reconoce la posibilidad de la descentralización y de las autonomías regionales o provinciales... La descentralización en cualquiera de sus grados toca a una cuestión de poder. Es la recuperación del poder sectorialmente considerado en el orden administrativo, jurídico, tributario, económico o financiero.”

Regionalización. Pablo Concha, ex Ministro de Finanzas, propone un cambio estructural del Estado afirmando que “el actual modelo está podrido”, pero cree que el Ecuador no está preparado para federalismos o autonomías regionales, pues este tipo de estructura, en su opinión, “sólo acentúa nuestras diferencias”.²⁶ Una salida viable al problema sería la regionalización.

Su propuesta implica una mudanza en la estructura del actual Congreso Nacional:

“... habría que redefinir el Parlamento, pues no sería necesario tener 121 diputados sino parlamentos regionales que guíen las políticas educativas y tributarias. (...) Los municipios deberían redefinir sus responsabilidades, derechos y obligaciones para intervenir en el fortalecimiento regional.”²⁷

De manera específica, Concha propone buscar el desarrollo regional horizontal, reagrupando al país en por lo menos tres regiones claramente diferenciadas:

Región Norte: Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Napo, Sucumbíos y Francisco de Orellana. La región tendría como base de desarrollo el petróleo, la fuerza del comercio fronterizo con Colombia, la potencia del turismo de Imbabura y el desarrollo pesquero, portuario y petroquímico de Esmeraldas.

Región Centro: Manabí, Pichincha, Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Bolívar, Pastaza, Morona y las Islas Galápagos. Se desarrollaría la parte de la infraestructura industrial de la gana-

26 *El Universo*, 3 abril 1999:5.

27 *Hoy*, 26 abril 1999:1A.

dería y la agricultura de consumo interno, el gran potencial de Manabí con sus puertos, la Provincia de Pastaza en su actividad agrícola y minera; y Quito con su industria y comercio.

Región Sur: Los Ríos, El Oro, Guayas, Azuay, Cañar, Loja y Zamora. Este sector impulsaría la capacidad industrial y exportadora del sur, unida con la riqueza y desarrollo potenciales que representan Cuenca, Loja y Zamora.

El columnista **Jaime Bejarano**,²⁸ recogiendo criterios de Gabriel Sánchez Avendaño, también favorece la regionalización del país. Expresa que si se quiere buscar una estructura político-territorial del Estado adaptada a las tendencias globales actuales, “la descentralización no es la mejor alternativa ya que presenta ciertas deficiencias”. Entre ellas menciona que descentralizar es mantener vivas las particularidades locales, o que ella no basta para reconocer y satisfacer las especificidades de cada región. Consecuentemente, admite que regionalizar el país sería mejor para “adaptar lo local a la evolución global”.

Regionalización horizontal. En el marco de la regionalización, **Paúl Velasco**²⁹ propone la creación de tres regiones horizontales. Esta propuesta la sustenta en las siguientes razones:

- Cada región integraría Costa, Sierra y Oriente, a fin de permitir una territorialidad beneficiada por ecosistemas;
- Todas las regiones mantendría un cierto equilibrio en cuanto a población y superficie;
- Todas las regiones dispondrían de un potencial portuario (Esmeraldas, Manta y Guayaquil); regiones, por otra parte, aptas para el turismo nacional e internacional.

28 Jaime Bejarano, “Descentralización y Globalización”, *El Comercio*, 9 mayo 2000. A4.

29 Paúl Velasco, “Las autonomías y su impacto en el sistema político”, *Expreso*, 14 abril 1999:9.

El Gobierno Regional, según Velasco, se estructuraría de la siguiente forma:

- Los gobernadores, que serían elegidos en cada región;
- Existiría un Parlamento Regional de elección popular e integrado por diputados provinciales que conforman la región;
- Los organismos descentralizados que ejecutan proyectos de desarrollo regional o nacional;
- Los municipios en el ámbito cantonal;
- Las juntas parroquiales en el ámbito rural y de elección popular, autónoma; y,
- Las cortes de justicia regional.

José Bolívar Castillo, Alcalde de Loja,³⁰ se adhiere a la regionalización horizontal, porque en la coyuntura presente, la nueva organización del Estado debe

“... responder a un análisis objetivo de los flujos económicos, culturales, políticos, etc. La división político-administrativa actual, no necesariamente responde a las unidades geo-económicas existentes ni a sus interrelaciones. Sin que sea indispensable ir por arriba a desconocer la actual división territorial en Provincias, antes más bien respetando y robusteciendo estas realidades históricas, el país necesita para su desarrollo integral, promover una regionalización horizontal e impulsar en cada unidad geoeconómica independiente, el fomento intensivo de las actividades productivas sobre la base del aprovechamiento de los recursos naturales y ubicando en cada región mediante decisión política, industrias básicas que generen un efecto económico multiplicador.”

La propuesta de Castillo coincide plenamente con la propuesta de Regionalización elaborada por la SENDA (expuesta antes).

30 José Bolívar Castillo, “Descentralización del Estado y Desarrollo Fronterizo”, 2da. edición, 1997, Quito.

Autonomías municipales o posición municipalista. (Movimiento Abdón Calderón). Presidido por la diputada Cecilia Calderón de Castro. La propuesta (elaborada por Rafael Castro Abad), propone:

- Apoyar a las provincias para que tengan mayor poder de decisión en todas las áreas de acción del Estado;
- Que la máxima autoridad de la provincia ser el Consejo Provincial el cual estará presidido por el gobernador e integrado por todos los alcaldes;
- Que las actuales instituciones de desarrollo regional (Cedegé, CREA, CRM, Predesur) actúen como organismos asesores;
- Que el gobernador mantenga la calidad de Jefe Ejecutivo Provincial, con poder sobre subsecretarios, directores nacionales, hasta que desaparezcan por absorción de los distintos ministerios en las provincias;
- La creación de Subsecretarías de Presupuesto adscritas al Consejo Provincial, para la ejecución presupuestaria;
- Que la asignación de rentas se realice en función del número de habitantes, necesidades insatisfechas y el origen de generación de los recursos; y,
- Que se reformen las leyes de: Presupuesto, del Régimen Administrativo, Régimen Provincial, Descentralización y Modernización.

Microrregionalización. (Movimiento indígena). Según la diputada Nina Pacari,³¹ “la posibilidad de reorganización del país en autonomías provinciales o estados federales no conveniría a los intereses de los indígenas”. Precisa que los indígenas “aspiran a lograr que los cantones en los que tienen presencia mayoritaria tengan una mayor participación en el Gobierno y en el manejo de los recursos regionales”. Por estas razones, señala,

31 *Expreso*, 10 abril 1999:6.

los indígenas rechazarían, en principio, la propuesta de autonomía que no implique un replanteo de las relaciones étnico-culturales, especialmente en la Sierra.

La propuesta de los indígenas consiste en que en las zonas y cantones en donde los indígenas y negros son mayoría, es indispensable reformular el manejo de los recursos y del poder local, reclamo sobre el que la diputada reconoce existen riesgos.

La propuesta tendría un carácter microrregional, a pesar de no haberse definido todavía una regionalización. Sin embargo de ello, los indígenas han identificado una división tentativa, con criterios básicamente económicos, en siete regiones: Costa norte y sur; Sierra norte, centro y sur; y Amazonia norte y sur.

En resumen, la diputada destaca que el movimiento indígena propone la aplicación de la plurinacionalidad y multiétnicidad en el Ecuador, por medio de una reestructuración del modelo de Estado.

Microverticalidades. Tankamash, ex presidente de la CONAIE, sostiene que el movimiento concibe al gobierno seccional como una unidad local, provincial o regional microvertical, basada en la participación ciudadana. La microverticalidad funcionaba como una gran red de pequeños gobiernos conectados entre sí de tal manera que todos formaban un gran Estado. Aunque reconocen que el modelo sería imposible ahora, esta visión no está fuera de la realidad.

Tankamash explica la mecánica de las microverticalidades, aplicadas en el Ecuador antes de la llegada de los incas y asumida por estos en la administración de su vasto territorio, permitiendo generar una descentralización inédita en el siglo XXI.

4.3.3. Propuestas pragmáticas

Profundización de la descentralización. Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME). La AME entregó a los medios de comunicación los *Lineamientos Básicos* para lograr una descentralización auténtica.³² Propone la profundización de la descentralización sobre la base del fortalecimiento de los municipios. Destaca entre otros aspectos de este proceso:

- Justicia territorial;
- Desechar, por ahora, la idea de convertir al Estado unitario en uno de carácter federal;
- Conservar la división política en cantones y provincias respetando la relación directa de los municipios con el Estado;
- Creación de autonomías regionales con la participación de una o más provincias;
- Suprimir las unidades ejecutoras como CORPECUADOR, COPEFEN y FISE;
- Transformar a los municipios en agentes de recaudación y beneficiarios del IVA;
- Descentralizar el gasto público vía transferencias no condicionadas;
- Constituir un Fondo de Participación Seccional que asigne recursos con criterios devolutivos.

Luis Fernando Torres, ex Alcalde de Ambato y ex Presidente de la AME afirma que

“... la AME liderará un nuevo debate sobre la descentralización, ya que los modelos propuestos por varias personas e instituciones en el país, no se ajustan al Ecuador... que la descentralización que funcionará en el país debe hacerse por medio de los municipios.”³³

32 *El Telégrafo*, 1 mayo 1999:7 A.

33 *Hoy*, 16 de abril 1992:2 A.

Abre además la posibilidad de la creación de regiones naturales, pero condicionándola a que los municipios y provincias no pierdan su autonomía.

Montgomery Sánchez,³⁴ Prefecto de El Oro y Presidente del **Consortio de Consejos Provinciales (CONCOPE)**, considera que el tema del regionalismo “se está manejando con fines personalistas, económicos y partidistas”, y agrega que está de acuerdo en que debe haber descentralización. Recuerda además que la Constitución ordena lo que debe hacer cada provincia y cada organismo seccional, pero el problema es que no se la ha llevado a la práctica.

En un documento titulado **Declaración de Unidad Nacional**, los miembros de la **Asamblea de Quito**, con el respaldo del Consejo del Distrito Metropolitano, proponen, en el ámbito de la descentralización:

- Iniciar de manera inmediata procesos de desconcentración y descentralización;
- Traspasar los recursos y responsabilidades a los gobiernos seccionales; y,
- Proceder al análisis de un reordenamiento político-administrativo del Estado ecuatoriano.

La Asamblea reconoce que si fuera necesario imaginar nuevos esquemas, originales y distintos, hay que hacerlo pronto y bien. Para ello, dice, habrá que examinar con valor y verdad cuál es la realidad de las diferentes regiones, de manera de enfrentar con grandeza y sinceridad los problemas de fondo del Ecuador, con un nuevo esquema moderno descentralizado en el que todos ejerzan sus derechos y asuman sus responsabilidades.

Por contraste, **Mario Ruiz**, Presidente de la Conferencia Episcopal, se pronuncia en contra de la reestructuración territorial del país. Recuerda además que los ensayos sobre federalismo

34 Montgomery Sánchez, “Mantener provincialismo”, *Hoy*, 21 abril 1999:2 A.

tuvieron resultados nefastos en el pasado, “puesto que se entendió la descentralización como una forma de obtener recursos, pero sin dar cuenta de ellos”.

Reforma estatal hacia la descentralización. Jaime Bejarano³⁵ invita en este estudio a una reflexión mesurada sobre el tema de la reorganización del Estado, especialmente a la hora de pensar propuestas con viabilidad. Escribe:

“La mal denominada autonomía propuesta por ciertos estratos elitistas, que consciente o inconscientemente propician el regionalismo, se afinca solo en estrategias plebiscitarias emocionales sin respaldo metodológico técnico-científico, el que en cambio sí refleja realidades de inequidad de clase, etnia, género, ruralidad e idiosincrasia.”

Para Bejarano, los operativos plebiscitarios, como procesadores únicos de la reforma estatal, podrían ser un peligroso atajo que, en vez de desembocar en la descentralización, conducirían hacia el fraccionamiento de la identidad nacional y del sentido colectivo de pertenencia.

El estudio deduce que la reforma estatal hacia la descentralización va más allá de la mera reorganización provincial reparadora de ingresos tributarios la que, al ignorar la interrelación entre recursos rentables, acervos, fuentes de producción, mercado, subdesarrollo y prelación de necesidades, dejaría intacta la actual estructura de dominación y dependencia que ha perennizado la injusticia social.

De la descentralización a la autonomía. Orlando Alcívar Santos³⁶ escribe que el centralismo debe sufrir una metamorfosis integral hacia una descentralización profunda, dando naci-

35 Jaime Bejarano, “Ecuador: modelo para (des)armar”, *El Comercio*, 1 febrero 2000:A 4.

36 Orlando Alcívar Santos, “La consulta frustrada”, *El Universo*, 14 de abril 2000:8

miento a las autonomías. “Nadie —ni aún los diputados menos avisados—, dice, puede afirmar que el país debe quedarse como está”.

Alcívar Santos manifiesta que es necesario perfeccionar el texto de la reforma planteada por el Presidente de la República y hace algunas sugerencias:

- Reconocer como válidas la consulta realizada por Guayas y por Los Ríos, omitirlas lo considera un error.
- Deben ser suprimidos los Consejos Provinciales y creadas las Juntas de Gobierno o Consejos Autónomos que funcionarán en el momento que entren a regir las autonomías.
- La Constitución debe fijar la estructura política y la competencia legislativa de las autonomías, con sujeción a la propia Constitución y a los principios de solidaridad y de unidad del Estado.

Proceso que combine lo existente con lo posible. El Alcalde de Cuenca, **Fernando Cordero**, plantea que el Azuay no tiene apuro con la regionalización y no termina de discutir la autonomía porque los municipios de la provincia son bastante fuertes y porque las universidades y organizaciones no gubernamentales han trabajado y reflexionado mucho, para formar desde allí, sobre la marcha, estructuras regionales. Para el funcionario, “las formas autonómicas van a surgir cuando tengamos competencias claves, y las mancomunidades nos van a llevar a las autonomías provinciales o regionales”. Continúa:

“No nos parece bien que empecemos a competir por el mapa del Ecuador, si es mejor dividirlo en forma vertical, u horizontal u oblicua. Eso debemos dejar para el último. A lo mejor tenemos que redibujar las provincias, a lo mejor están mal hechos los cantones.”

Azuay, que en los últimos años ha dado los primeros pasos de descentralización sin esperar la aplicación de leyes a nivel nacional, ha adoptado una postura pragmática frente a las reivindicaciones de autonomía de Guayaquil y la propuesta de regionalización del país.

Pero a pesar de que en el marco de la “Agencia Cuencana de Desarrollo e Integración Regional” (ACUDIR) que engloba a las cámaras, el Municipio de Cuenca, las universidades y el sector financiero, se discute desde hace un año sobre el desarrollo regional con especial énfasis en la descentralización, no existe todavía un planteamiento único ante la coyuntura.

Para Cordero, descentralizar “es quitarle competencias al estado centralista y entregarlas a diferentes entidades locales, no necesariamente sólo públicas”. Reconoce que

“... la descentralización, necesita de cierto tipo de centralismo, que entre lo nacional y lo local haya un nexo que precautele los intereses colectivos de los vecinos geográficos. La uniformidad de las Leyes no es prioritaria. Puede haber reglas de la provincia que no tienen por qué ser iguales en el sur de la Sierra y en el norte de la Costa.”

Descentralización: que se apliquen las leyes con que el país ya cuenta. Susana González, diputada independiente, plantea un debate “sobre lo concreto” en el tema de la reestructura político-territorial del país. Las propuestas sobre autonomías, federalismo o regionalizaciones expuestas por Ricardo Noboa y Fernando Carrión le parecen “viables a futuro”, pero cree que es urgente que el Gobierno aplique las leyes con las cuales el país ya cuenta. En este sentido, por ejemplo, el encuentro de **alcaldes amazónicos** desarrollado en Macas concluyó con el pedido al Congreso para que se restituya el 15% a los organismos seccionales. Los alcaldes se comprometieron a asumir progresivamente la gestión local si el Gobierno aplica en forma total la ley de descentralización. Solicitaron una delegación progresiva de las funciones estatales, consi-

derando las posibilidades reales de gestión y las capacidades de planificación de cada cantón y su comunidad.³⁷

Juan Larrea Holguín, Obispo de Guayaquil, se pronuncia por una descentralización administrativa pero considera que, hay otros aspectos que, de ninguna manera, se deben descentralizar. Concretamente, lo relativo a la política y a las estructuras fundamentales de orden jurídico.

En el plano administrativo, y más concretamente de la prestación de los servicios, hay que dar pasos audaces y decididos hacia cambios profundos... “Probablemente habrá que proceder con flexibilidad según se trate de unas provincias u otras provincias”.³⁸

Descentralización: Fortalecer a los municipios. A propósito de la mesa redonda en la FLACSO³⁹ “La formación de recursos humanos para el fortalecimiento local en América Latina”, los panelistas Patricio Gross (Chile), Marino Henao de la Fundación Rhudo de Guatemala, y Fernando Carrión de Ecuador coincidieron en la necesidad de fortalecer las capacidades propias de los municipios, para que posteriormente dirijan sus particulares destinos de la manera más independiente.

En esta línea, según Carrión, para que un país se descentralice, la primera institución que debe hacerlo es la universidad. Desde esta perspectiva sugiere que los centros de educación superior deben comprometerse a girar el timón de sus carreras de administración pública, para que formen y capaciten gente vinculada a temas netamente locales (de la administración seccional).

Mancomunidad clave para el desarrollo de las regiones. El Grupo de Seis provincias (G-6): Cotopaxi, Tungurahua, Bolívar, Chimborazo, Pastaza y Morona Santiago se ha propuesto cons-

37 Juan Larrea Holguín “Descentralización flexible”, *Expreso*, 18 abril 1999: 4A.

38 “Fortalecer a los Municipios”, *El Comercio*, 3 abril 2000:A6.

39 *Hoy*, 26 mayo 1999: 2 A

truir el “Proyecto Regional Centro Oriente del Ecuador”. En dicho Grupo participan autoridades y representantes de las principales organizaciones de esas provincias. La propuesta gira alrededor de intereses de desarrollo de la región, antes que a cambios en el mapa geográfico o a las transferencias de atribuciones.⁴⁰ Sus proponentes aclaran que no se trata de un proyecto autonómico sino de una “propuesta que busca un verdadero equilibrio geopolítico del Ecuador”. Respecto de los proyectos multiautonómicos, **Fernando Guerrero**, Alcalde de Riobamba, precisa su temor de que éstos sean “el principio del fin de la unidad nacional (...) Este país no creo que deba disputarse ese tipo de espacios, es muy pequeñito, 22 provincias con 22 autonomías sería una locura”.⁴¹

El esfuerzo de mancomunidad se centra en prioridades relacionadas principalmente con la vialidad: construcción y rehabilitación de algunas carreteras y la rehabilitación y concesión del ferrocarril. También se propone el Proyecto de electrificación San Francisco.

Además de los temas señalados, el G-6 se ha planteado temas relacionados con la necesidad de integrar y vigorizar las necesidades comunes a través de identificar las coincidencias y proyectos comunes como la apertura de mercados externos, y transferencia de tecnologías, seguridad regional, mecanismos de crédito, integración regional de organismos relacionados con la producción, los recursos naturales, comercio y turismo.

Las autoridades seccionales de las provincias que integran el G6 resolvieron crear, en la ciudad del Puyo, “la Asociación de Organismos Seccionales Autónomos de la Región Centro Oriente del Ecuador, con la finalidad de trabajar monóticamente haciendo copartícipes de sus recursos institucionales y procurando la ayuda técnica y crediticia de organismos nacionales e internacionales, que permita la satisfacción integral de las necesidades

40 *Hoy*, 26 mayo 1999:2 A.

41 *El Universo* 04-09-2000:2.

de la Región, de conformidad con lo establecido como obras prioritarias en el Acta No. 1 de la sesión de Riobamba, realizada el 1 de septiembre del presente año, que es parte constitutiva de esta Carta de Compromiso”.⁴²

42 Carta de Compromiso suscrita el 15 de septiembre de 2000 en Puyo por los prefectos de las provincias de Bolívar, Cotopaxi, Chimborazo, Morona Santiago, Pastaza y Tungurahua; y los alcaldes de Ambato, Guaranda, Latacunga, Macas, Puyo y Riobamba.

Cuadro 10: PROPUUESTAS NACIONALES		
Fuerza Ecuador	AME	CONCOPE
	<p>Área Político-Administrativa</p> <p>Mantiene la actual estructura política administrativa y propone:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Gobierno sea elegido por voto popular. • Creación de autonomías regionales con la participación de una o más provincias. 	<p>Cámara de Comercio de Quito</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gobierno. Descentralizar funciones e impuestos en los tres niveles de Gobierno. • Congreso Nacional. Elegir un diputado por provincia, otro por parroquia y 100.000 habitantes por departamentos nacionales que sumarán 67. • Municipios. Consolidar esta una institución pública suficientemente probada.
<ul style="list-style-type: none"> • Regiones autónomas. A través de la fusión entre una o más provincias limitrofes así lo deseen los ciudadanos consultados a través de Consulta Popular. • Gobierno. Mantendrá un aparato estatal descentralizado. • Congreso. Compuesto por representantes de distritos electorales nacionales de 250.000 habitantes cada uno. Las provincias sin suficientes habitantes para conformar un distrito, tendrán un representante al Congreso, igual principio a nivel cantonal. • Gobernador. Cada cantón elegirá por votación popular a un representante al Consejo Provincial. 	<p>Área Económico-Tributaria</p> <p>Tributos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reforma integral del sistema tributario local. • Municipios encargados de determinar y recaudar impuestos municipales (IR, ICA, ITC, ITPVA). • Poderes de los Municipios para mejorar el porcentaje de financiamiento de recursos propios. • Reformar la actual Ley de Régimen Municipal y Provincial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley del 15%. Extender base de aplicación de la Ley del 15% a ingresos corrientes de todo el sector público, excepto los ingresos extraordinarios para fortalecer los organismos del régimen seccional autónomo. • Impuestos. Unificación de la despesa tributación municipal. • Reforma Tributaria. Que facilite la recaudación municipal. • Una vez superada la crisis fiscal se podrá destinar el IVA, ICE, ICC y el impuesto a los vehículos a los Gobiernos locales distribuidos así: 40% Municipios y Consejos Provinciales por medio del fondo de Desarrollo Municipal y 20% al Fondo de Solidaridad Seccional, a favor de los municipios menos desarrollados.
<ul style="list-style-type: none"> • Los recursos de aranceles aduaneros, peajes, tasas y otros impuestos de venta de empresas estatales serán propiedad del Estado y formarán parte de un Fondo Nacional dividido en partes iguales entre el Fondo de Compensación Provincial y el Gobierno Nacional. • Los Municipios serán responsables de recaudar los impuestos de su jurisdicción (IVA, IR, ICE) dentro de su jurisdicción y retener los porcentajes pertinentes y distribuir el resto entre la provincia y el Gobierno Central, de acuerdo con las NBIs de cada cantón. • Repartos. Ciudad grande: 34% para el cantón que contiene la ciudad y el resto del Consejo Provincial; 33% al Gobierno Nacional. En ciudades medianas: 60% para el cantón, 20% para Fondo de Compensación Provincial y 20% para el Gobierno Nacional. En ciudades con escasos recursos o mucha pobreza: se retendrá el 90 o lo que sea menor y el resto será repartido entre el cantón y el Fondo de Compensación Provincial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Autonomía económica-financiera generando rentas propias, a través de tasas y contribuciones especiales de mejoras, valor comercial de la propiedad rural, etc. Los impuestos de esta jurisdicción serán administrados por el Gobierno subnacional, excepto aquellos provenientes de la producción y explotación de los recursos no renovables (rentas de impuestos compartidos, impuestos sobre: IR, CC, IVA, CE; Patrimonio vehicular, Aranceles tributarios; Producción de recursos renovables y no renovables). • Rentas. A través de la constitución de un Fondo de Compensación Provincial, en función de: Número de habitantes, servicios básicos instalados; Fijar por provincia el porcentaje de eficiencia administrativa. 	

Cuadro 10: PROPUESTAS NACIONALES (Conti.)			Cámara de Comercio de Quito
Fuerza Ecuador	AME	CONCOPE	
Responsabilidades			
<ul style="list-style-type: none"> Gobierno Nacional, Contraloría, regulación técnica, coordinación de construcción y mantenimiento de red vial interprovincial, currículos académicos básicos, niveles de salubridad de población y censos poblacionales y sociales para determinar reducción de índices de NBIs. Además de las responsabilidades normales del gobierno: ramas e instituciones del Poder Ejecutivo, Fuerzas Armadas, Cancillería, Policía Nacional, etc. Gobierno Provincial. A través del Fondo de Compensación se responsabiliza por: mantener la viabilidad interprovincial y rural; crear institutos de educación autónomas de desarrollo; cubrir las NBIs de los cantones más pobres. También ejerce poder de contraloría y auditoría a la inversión de los recursos públicos por parte de los municipios. Cantones y provincias. Responsables de hacer y mantener la infraestructura necesaria y administrar los servicios básicos. 	<p>El Gobierno Provincial Autónomo responsable de:</p> <ul style="list-style-type: none"> Legislar. Formular la estrategia de desarrollo provincial. Formular el presupuesto económico y el Programa de Inversiones. Coordinar las políticas nacionales y cantonales. Fomentar y crear empleo. Canalizar la participación de la sociedad civil en la gestión pública. Informar, comunicar y difundir sus acciones a la opinión pública. 	<ul style="list-style-type: none"> Gobierno Nacional. Defensa, relaciones exteriores, políticas: económica, educativa, de salud, medio ambiente; deuda pública, proyectos nacionales e intercantonales de riego, tránsito nacional, administración de justicia, legislación, seguridad social entre otros Consejos Provinciales. Parte de la deuda pública, viabilidad urbana, educación media, atención primaria de salud, bienes culturales, políticas de deportes, administración de puertos, turismo, pesca artesanal, construcciones urbanas, cementerios, entre otros. Municipios. Ejecución provincial, políticas de medio ambiente, educación, desarrollo rural, viabilidad interprovincial. 	
Otro			
<p>Deuda externa. De los fondos del Gobierno Nacional. En caso de insuficiencia de recursos, se aportará en partes proporcionales de los Fondos de Compensación de las provincias según su contribución al PIB nacional. Las provincias que no cubren sus necesidades de inversión y necesitan del Fondo, no estarán sujetas a este pago.</p>			

Elaborado por Lautaro Ojeda y Dayanara Benalcázar

Cuadro 12: CONSULTAS POPULARES, PROVINCIALES Y NACIONALES

Guayaquil	Los Ríos	Manabí	Sucumbios	El Oro	Tungurahua	Nacional
SITUACION ACTUAL						
Se realizó el 23 de enero del 2000. (El 95 % del pueblo de Guayaquil se manifestó a favor de la autonomía).	Se realizó el 12 de febrero del 2000. (El 65% se pronunció a favor de la autonomía).	Convocada para el 17 de septiembre del 2000.	Convocada para el 24 de septiembre del 2000.	Convocada para el 17 de septiembre del 2000.	No hay fecha para consulta	Propuesta del Presidente de la República. (No hay fecha para la consulta).
TESIS						
Recursos. De los tributos nacionales el 50% se quede en la provincia, y se destinen a financiar la transferencia de responsabilidades por parte del Gobierno Central al Consejo Provincial del Guayas y a las Municipalidades de la provincia del Guayas.	Igual que las provincias de Guayas. • Que el IVA, ICC, impuesto a la matriculación vehicular sean recaudados y distribuidos directamente por el Consejo de Desarrollo. • Que de los tributos nacionales el 70% se quede en la provincia. • Que el Gobierno Provincial autónomo sea el encargado de combatir la corrupción en todos los niveles.	Autonomía cantonal dentro del régimen de autonomía provincial. • Que el IVA, ICC, impuesto a la matriculación vehicular sean recaudados y distribuidos directamente por el Consejo de Desarrollo. • Que de los tributos nacionales el 70% se quede en la provincia. • Que el Gobierno Provincial autónomo sea el encargado de combatir la corrupción en todos los niveles.	Mantener el carácter unitario del Estado ecuatoriano. Autonomía de Sucumbios. Recursos. Entre el 25 y 50% de los recursos generados por la explotación petrolera se quede en Sucumbios. Los recursos económicos serán acreditados y entregados a las municipalidades de los cantones de Sucumbios. Administración. Proponen la administración autónoma del régimen seccional en la prestación de servicios tales como: salud, educación, vivienda, vitalidad, servicios en general, turismo y demás actividades productivas.	Autonomía, manteniendo el carácter unitario del Estado. • De los tributos nacionales el 70% se quede en la provincia • Transferencia automática de recursos a los municipios del Gobierno Provincial Autónomo. • Autonomía de gestión del Instituto de Seguridad Social del Oro. • Autonomía de la Autoridad Portuaria de Puerto Bolívar. • Que los impuestos realicados en la provincia vayan en beneficio de las delegaciones o núcleos locales de las instituciones nacionales (SOLCA, INNFA, ETC)	Mantener el carácter unitario del Estado: • Desconcentración administrativa. • Que se creen entidades autónomas y de control en Ambato, y de turismo en Baños. Atribuciones. Que las instituciones gocen de jurisdicción y competencia administrativa para resolver los asuntos con total independencia. Que las centrales de Agoyán y Pucará (Pisayambo) pasen a formar parte del Consejo Provincial del Tungurahua, en coordinación y con los Municipios.	Propuesta de reforma. El Estado reconoce el derecho de los ciudadanos residentes en las provincias para decidir en la consulta popular, asumir su autonomía. Con sujeción a la ley y a su respectivo estatuto, a través de los consejos provinciales podrán: Organizar su gobierno y administración para asumir competencias transferibles salvaguardando la unidad nacional y la solidaridad entre ecuatorianos. Los gobiernos autónomos territoriales podrán legislar, planificar, controlar, ejecutar obras de desarrollo y administrar servicios dentro del ámbito de competencias asumidas.

Cuadro 12: CONSULTAS POPULARES, PROVINCIALES Y NACIONALES (Conti.)

Guayaquil	Los Ríos	Manabí	Sucumbios	El Oro	Tungurahua	Nacional
TESIS						
Capacidad Operativa. Todos los órganos e instituciones de la provincia del Guayas, dependientes de la Función Ejecutiva tienen obligatoriamente en el ámbito provincial las mismas competencias y capacidad operativa que los órganos centrales		<ul style="list-style-type: none"> Que EMELMANABI, PACIFICTEL y Autoridad portuaria de Manabí pasen a formar parte del patrimonio de la provincia. Que el Congreso y el Gobierno Nacional concluyan la reforma a la Constitución Política y leyes pertinentes, en el plazo de seis meses. 	<p>Competencias y capacidad operativa para actuar, las mismas de las instituciones, centrales de las que hoy dependen.</p> <p>Impuestos. Sobre activos locales de los contribuyentes de la provincia. Se declaren y sean pagados en cada uno de los municipios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Que el Gobierno Provincial autónomo sea el encargado de combatir la corrupción en todos los niveles. Que el Congreso y el Gobierno Nacional concluyan la reforma a la Constitución Política y leyes pertinentes, en el plazo de seis meses. 	<p>Que los impuestos por concepto de llamadas telefónicas queden en beneficio del Consejo Provincial de Tungurahua.</p> <p>Que se establezcan tarifas iguales a las de Quito y Guayaquil por el consumo de energía eléctrica.</p>	<p>Las circunscripciones podrán establecer tributos locales con lo cual quedarán obligadas a respetar las potestades y responsabilidades privativas del gobierno central y las funciones legislativa y judicial.</p> <p>Los estatutos autonómicos no afectarán lo establecido en la Constitución respecto de las municipalidades, circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas.</p>

Elaborado por: Lautaro Ojeda y Dayanara Benalcázar

CAPÍTULO 5

Proceso y condiciones del debate

5.1. Elementos y condiciones del debate

A partir de marzo de 1999 han proliferado en el país eventos de información y debate sobre la descentralización, autonomía y regionalización. Inicialmente, el debate giró alrededor de tres temas: el centralismo, particularmente relacionado con el Gobierno Central y por tanto con la necesidad de reformar la estructura del Estado ecuatoriano; la inequidad en la distribución de los recursos estatales, especialmente a las provincias pobres; y, la falta de correspondencia entre lo que las provincias aportan al erario nacional y lo que reciben de éste.

Posteriormente estos temas se han ido ampliando y concretando. Así, en el caso del centralismo se habla del *bicentralismo* (Quito y Guayaquil e incluso del *tricentralismo* (Quito, Guayaquil y Cuenca). Finalmente no faltan quienes plantean la existencia del centralismo cantonal respecto de las parroquias rurales.

El tema de la inequidad de la distribución de los recursos estatales, por su lado, se ha comprobado con cifras contundentes, así como la incongruente relación entre las contribuciones impositivas locales, la tributación de los ciudadanos a los municipios y consejos provinciales y los recursos que cada provincia

recibe del Gobierno Central, en cumplimiento de disposiciones constitucionales y legales.

Actualmente se reconoce que el debate ha bajado de intensidad, se ha empantanado en posiciones y propuestas provinciales, desarticuladas entre sí, dependientes del juego político de las principales fuerzas partidistas existentes en el Congreso Nacional.

En el contexto señalado podría ser de gran utilidad establecer acuerdos en el procedimiento, las etapas o los momentos que podría contener el proceso de definición y construcción de propuestas viables que incorporen los elementos más significativos del debate local y nacional.

Puesto que uno de los principales objetivos de los debates radica en lograr acuerdos respecto del contenido y alcance de la propuestas, especialmente de los proyectos de ley, es importante definir y acordar los contenidos y, si es posible, el procedimiento que podría seguirse para alcanzar acuerdos consistentes y viables que permitan iniciar o fortalecer —en algunos casos— procesos de descentralización y autonomía. Precisamente con este propósito se sugieren a continuación elementos, etapas e incluso procedimientos que podrían adoptarse para dar viabilidad política y social a los procesos de transformación de la estructura del Estado con miras a descentralizar competencias, responsabilidades y recursos:

- a) **Lograr acuerdos mínimos** respecto del contenido y alcance de los conceptos de descentralización, autonomía y regionalización.
- b) A la luz de la realidad local, regional y nacional, **analizar la viabilidad práctica de las propuestas** y de las consecuencias mediatas e inmediatas de su puesta en práctica.
- c) **Auscultar el grado de voluntad política del Gobierno Central y de los gobiernos seccionales** para emprender en forma inmediata o mediata los procesos de descentralización y autonomía.

- d) **Analizar las consecuencias de los cambios propuestos.** Examinar la viabilidad de las propuestas de distribución de recursos, así como la posibilidad de asumir responsabilidades ligadas o no a la entrega de nuevos recursos; la posibilidad de revertir la cultura antiimpositiva, existente en el país, a una cultura de responsabilidad tributaria, acorde a las posibilidades de cada localidad.
En el análisis de la viabilidad económica podría ser de utilidad precisar, en lo posible, los costos de los servicios y responsabilidades que asumirían los gobiernos locales y los que deberían continuar a cargo, así como el financiamiento total o parcial, de los respectivos gobiernos.
- e) **Definir el papel de los actores protagónicos de los procesos de descentralización-autonomía.** Autoridades del Régimen Seccional Autónomo, del Régimen Seccional Dependiente, organizaciones sociales, políticas, académicas, eclesiales, medios de comunicación, etc.
- f) **Identificar los posibles obstáculos y resistencias políticas, burocráticas, sociales.** Frente a cambios profundos como los que demandan los procesos de descentralización-autonomía es fundamental imaginar las posibles resistencias de los grupos de poder local, de las organizaciones sindicales, funcionarios públicos, en razón de la probable pérdida de poder o de empleo.
- g) **Pensar en los tiempos y ritmos que podrán demandar los procesos de transformación y de transferencia.** No sólo en forma general sino específica de cada organismo subnacional; de lo contrario, es posible que el entusiasmo de la población y la confianza en la potencialidad de los cambios pueda ser menoscabada por la demora o el irregular ritmo de los procesos.

5.2. Condiciones del debate: Participación, diálogo y concertación*

El Diálogo

El diálogo y la concertación son instrumentos de comunicación y búsqueda de objetivos comunes. El diálogo es un elemento central e indispensable de la democracia.

Muchos conflictos han sido superados porque las partes han tenido fe en el valor del diálogo, y lo han practicado a través de leales negociaciones.

Por el contrario, han ocurrido conflictos y violencia por que el diálogo no se ha realizado verdaderamente, o porque había sido falseado, desvirtuado o restringido.

El diálogo debe instaurarse en todos los niveles de la vida nacional, hogares, escuelas comunidades, empresas, partidos, etc., para busca soluciones pacíficas a los conflictos culturales, sociales, políticos y económicos que vivimos, y así llegar al bien común.

Pero el diálogo exige confianza en el otro. Confianza en su capacidad de ser razonable, en su sentido del bien y de la justicia. Confianza en que, a pesar de los antagonismos o de las divisiones, es posible entenderse.

Se habla con frecuencia de la necesidad del diálogo, la comunicación, la argumentación, la negociación, la voluntad y la imaginación para encontrar convergencias y acuerdos en que no haya vencedores ni vencidos, sino beneficios compartidos, equidad y paz social.

El diálogo exige apertura y acogida. Exige que cada parte exponga su situación, pero que escuche también la exposición de la situación del otro.

* En el ámbito de la gestión de la cultura del diálogo y de concertación entre los distintos actores políticos y sociales, se destaca el trabajo que realiza Diálogo 21 con el auspicio del Programa de Naciones Unidas

No es posible el diálogo si una de las partes no se preocupa de considerar las condiciones de existencia de la otra parte. El diálogo supone la voluntad de solucionar los problemas y de realizar los derechos de la otra parte. Excluye la voluntad de imponer a la fuerza los intereses de una parte por sobre los intereses de la otra.

El diálogo supone que cada parte acoja y acepte la diferencia del otro, no para negarla, sino para, comprendiendo lo que lo separa del otro, superar dicha diferencia.

Es la voluntad de recurrir a todas las fórmulas de negociación y conciliación, sabiendo unir a la justa defensa de los intereses propios, a una no menos justa de los intereses del otro.

El diálogo implica: aprender a respetar a todo ser humano, insistiendo en el valor y primacía de la persona por sobre la ambición de poder y de riqueza; respetar y acoger los valores y las culturas de los demás; respetar la libertad y la capacidad de autodeterminación del otro.

No basta aceptar el conflicto como elemento constitutivo y constructivo y resolverlo, aun de manera pacífica, sino que hay que aceptar en la propia resolución la existencia del conflicto.

Para Gaitán Villavicencio¹ la **representación de la ciudadanía** en el debate tiene que manifestarse en dos niveles: un mayor protagonismo de los organismos de la sociedad civil y el fortalecimiento de las organizaciones sociales. El Estado, dice,

“... tiene que impulsarla creando canales de participación y motivando para que desaparezcan los liderazgos partidistas. Este proceso urgente y de largo plazo es necesario con el propósito de crear varias condiciones para el desarrollo de las Juntas Parroquiales Urbanas y de los Distritos Electorales.

Sin embargo, la participación ciudadana corre el riesgo de “abaratarse” y en última instancia, diluirse en un conjunto desorganizado y confuso de consultas. Según Fernando Carrión,²

1 “Una opción es que se ciudadanice la política”, *El Comercio*, 6 febrero 2000:A6.

2 “Autonomía y Consultas Populares”, *Hoy*, 8 enero 2000:4 A.

“... las consultas de este tipo podrían conducir a un proceso con altas inequidades, porque se puede producir la simultaneidad de las siguientes situaciones: convocatorias en ámbitos territoriales distintos (provincias o cantones), preguntas y respuestas diferentes o simplemente no convocatoria a consultas”.

A criterio de Carrión, la consulta popular planteada por el Partido Social Cristiano en la provincia del Guayas, va por esa línea. “Sus resultados son inciertos”, dice, “no solo respecto de efectos legales que pueda tener sino también en cuanto a la generación de un *efecto dominó* para el desarrollo de innumerables consultas populares”.

Simón Pachano³ reflexiona en una línea similar. Sostiene que los ciudadanos;

“Insatisfechos con la democracia representativa, a la que adjudicamos la culpa de todos los males, hemos llegado a convencernos de que la solución se encuentra en la consulta directa acerca de todos los temas posibles. La pluralidad étnica y la diversidad regional, para no mencionar sino los temas más importantes y delicados, no encuentran expresión adecuada en el actual ordenamiento.”

Pero ninguno de estos problemas, concluye, “y de los muchos que se acumulan día a día, se pueden resolver por la magia de la asonada o del plebiscito”.

El mencionado editorialisita Pachano⁴ revela un vacío aún más grande en el proceso, pues en la presente coyuntura,

“El sistema político no tiene las condiciones de representatividad de los conflictos y los intereses políticos de la sociedad. Los conflictos regional y étnico no tienen instancias en donde se ventilen y resuelvan sus problemas. Por eso sus representantes no encuentran en el sistema un nivel de procesamiento de su

3 “Consultitis”, *El Universo*, 14 febrero 2000:10.

4 “El Presidencialismo no funciona”, *El Comercio*, 27 febrero 2000:C9.

problemática y tienen que hacer un “*by pass*”; es decir, manifestarse fuera del escenario político o cuestionarlo.”

En un contexto muy proclive a la confrontación, en vista de los grandes intereses en juego, el documento “*Manifiesto por la Unidad y la Verdad*”⁵ resalta la urgente necesidad de **discutir con sensatez y responsabilidad**, las alternativas de organización nacional que contribuyan a canalizar positivamente las diferencias regionales, en beneficio de un Ecuador unido, moderno, próspero y nacional. El Manuscrito destaca que:

“Preocupa sobremanera que en la actual situación se esté produciendo una polarización donde existen concepciones, intereses y prácticas políticas e institucionales marcadamente regionales y diferentes entre una y otra región. Esta situación merece un detenido y desapasionado análisis, pues es muy difícil concebir que a estas alturas históricas se produzca con tal radicalismo. Siempre han existido marcadas diferencias, pero igualmente han habido temáticas nacionales que han complementado los intereses. La urgencia por lograr una real y efectiva descentralización.”⁶

Para Nila Velázquez,⁷ es probable que ahora sea la oportunidad para iniciar “un **diálogo serio sobre nuestras diversidades**, comenzar a mirarnos como somos, diversos y uno”, aceptando la diversidad regional como una forma de riqueza que, a la larga, nos provea de un camino para administrarla de la mejor manera posible en bien de todos.

Parte de la necesaria buena actitud frente al diálogo que se revela imperativo, en opinión de Simón Pachano⁸ está en

5 *Hoy y El Comercio*, 31 marzo 1999.

6 *El Universo*, 29 marzo 1999:16.

7 “Una oportunidad”, *Hoy*, 30 marzo 1999:4.

8 “El caduco estado unitario”, *El Universo*, 22 marzo 1999:14. Las negrillas son del autor.

“... perderle el miedo a palabras como federalismo, autonomía y diversidad, para entrar en **un debate constructivo** que permita sustituir al caduco Estado unitario, que es el que se encuentra en la base de los problemas. Entonces, y solo entonces, se podrá enfrentar la realidad en su verdadera dimensión.”

En efecto, Ernesto Albán⁹ piensa que la cuestión regional debe ser estudiada sin temores ni reticencias, con profundidad y urgencia. **Hay que analizar con tranquilidad, seriedad y objetividad, las ventajas y desventajas de cada sistema o posiciones actuales.**

Posiciones diversas que, según Claudio Mena, no son sino posibilidades para reorganización del Estado, de las cuales habrá que aceptar la más conveniente, que quizá —dice— sea la descentralización que constitucionalmente está establecida.

Mena denuncia al “centralismo obtuso e irracional”, el cual debe eliminarse mediante un equilibrio sano entre Gobierno Central y las provincias, a las que se debe transferir no solamente los recursos financieros sino la responsabilidad de planificar su propio desarrollo, mediante un sistema de “relativa autonomía y con la colaboración del poder central”.

Actitudes positivas para el debate

Hay que superar la convicción negativa de que no es posible lograr acuerdos. Fomentar una disposición al diálogo de reconciliación.

Debe haber disposición para aceptar las diferencias, e incluso rivalidades como parte de la riqueza de la unidad.

No se debe esperar que las propuestas provengan de afuera de los otros, sino que sean producto de un esfuerzo colectivo.

Cuando más ciudadanos se integren en la tarea del construir y debatir las propuestas, éstas serán más viables.

9 Ernesto Albán, *Hoy*, 31 marzo 1999:4 A

La distribución equitativa no se da en un abrir y cerrar de ojos sino que se la conquista. Demanda tiempo, esfuerzo constante, perseverancia.

Cada ciudadano, prescindiendo de su adhesión política o económica, debe contribuir con su acción libre y responsable a la organización de la sociedad, sobre las bases de la justicia, el respeto a la libertad y la solidaridad.

La solución de fondo debe ir de la mano del desarrollo de una cultura del diálogo que reemplace la cultura de confrontación, tan metida en el cuerpo y sangre de numerosos políticos y dirigentes gremiales o empresariales.

Debe difundirse la idea de la corresponsabilidad ciudadana en la construcción de las propuestas.

Es imperativo instaurar canales de procesamiento de las propuestas institucionales e individuales.

Vladimiro Alvarez,¹⁰ ex Ministro de Gobierno, remarca que

“... se debe trabajar intensamente en el análisis profundo de sistemas alternativos a la actual división político administrativa del país, no con el ánimo de lograr independencia o autonomías, sino con el propósito de buscar un nuevo modelo que permita a las instituciones públicas, dispersas en todos el país, cumplir con su misión fundamental.”

El camino, empero, está sembrado de peligros. Carlos Larreátegui¹¹ asegura que el país ha entrado en un curso demencial que es necesario detener. Escribe:

“No solo debemos, Costa y Sierra, estrecharnos fuertemente las manos. Debemos comenzar reconociendo la existen-

10 “Abrir una gran discusión”, *Hoy*, 29 marzo 1999:2 A. Las negrillas son del autor.

11 “Autonomías sí, regionalismos no”, *El Comercio*, 11 abril 1999:A5.

cia de un problema común para luego avanzar en su resolución sin las ínfulas regionalistas que han intoxicado nuestras almas. Debemos admitir que el conflicto regional no es solo una confrontación de sentimientos y pasiones sino una lucha que busca una determinada organización del poder. El conflicto, finalmente, es ante todo ideológico y político.”

Para Ricardo Noboa,¹² actual presidente del CONAM, el proceso no debe demorar. En su opinión, lo ideal sería que la discusión nacional sobre la regionalización sea intensa este año y que el país pueda entrar al próximo siglo con un nuevo modelo. Para efectos de impulsar el proceso, según el mismo funcionario, el CONAM integrará un Consejo Consultivo de expertos internacionales;¹³ realizará múltiples foros regionales y locales; y, elaborará una propuesta “consensuada” de tres alternativas de modelos de reorganización para escoger.

5.3. *Problemas y temores*

Si partimos del principio de que nada nos es extraño en este mundo globalizado, más aun si se trata de experiencias tan cercanas como las de Colombia, Brasil, Argentina o Chile, es sin duda importante tener en cuenta las lecciones que han dejado los procesos de reestructuración o de reforma del Estado en estos países.

Prevalencia de intereses locales por encima de los nacionales. A propósito de la devaluación del real en Brasil, Matt Mofert, redactor de *The Wall Street Journal* precisa algunos proble-

12 “Hay que asumir el problema”, *Hoy*, 24 marzo 1999:2 A.

13 Se integraron dos consejos consultivos, uno de la sociedad civil y el otro de expertos internacionales. El primer Consejo lo integrarán: Gloria Sabando, representante de Manabí; Luis Maldonado, por el sector indígena; César Coronel y Fernando Carrión.

mas que generó la tozudez y egoísmo de las autoridades provinciales brasileñas al pretender que prevalezcan sus intereses locales por encima de los nacionales. Dice el periodista:

“La tendencia de los legisladores, gobernadores y grupos de interés brasileños a colocar sus inquietudes provincianas por encima del bienestar nacional, ha sido la principal causa que llevó en el mes de enero a la devaluación del real. A partir del comportamiento señalado, los expertos recomiendan al Presidente Cardoso que en frente al bloque de gobernadores “levantiscos” que están presionando al Ejecutivo para que reestructure las deudas estatales con el Gobierno Central. No hay que olvidar que la última gota que desató la caída del real fue la declaración unilateral de moratoria de la deuda con el Gobierno Central del Estado de Minas Gerais.”¹⁴

La inestabilidad macroeconómica de los gobiernos, destaca el Banco Mundial, puede hacer “perder el control de la política macroeconómica cuando la indisciplina fiscal a nivel local y regional obliga al Gobierno Central a efectuar frecuentes operaciones de rescate como ha sucedido en Brasil”.¹⁵

Regionalismo y terquedad centralista. El tema del regionalismo parecería responder a motivaciones e intereses que van más allá de las interpretaciones tradicionales, como la reconstrucción de grupos de poder económicos en el ámbito regional y nacional, así como a la terquedad centralista que no quiere ceder poder ni siquiera a través de un proceso de descentralización necesario y urgente no sólo desde la perspectiva de la equidad en la transferencia de recursos y atribuciones, sino también de la búsqueda del equilibrio y de la reconciliación nacional.

14 Véase al respecto el artículo de mi autoría “Las diferencias entre costeños y serranos ¿Motivo de acercamiento o separación?”, en: Revista *Gestión*, N.58, abril 1999, y el de Verónica Loján, “Pánico por el futuro de Brasil”, en: Revista *Gestión*, N.57, marzo 1999.

15 Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997*, “El Estado en un mundo en transformación”, Washington, 1997:12.

No es exagerado pensar que de continuar la ola regionalista y la explotación de los sentimientos de frustración de las provincias, los planteamientos federalistas, autonomistas o separatistas se fortalezcan, con el agravante de que al existir una profunda heterogeneidad económica y productiva entre ellos, el país se podría escindir en localismos, debilitando peligrosamente el proyecto nacional.

Estos planteamientos podrían, a la vez, ahondar las profundas e injustas desigualdades de toda índole existentes entre regiones y grupos sociales. Hay que preguntar que pasaría en el caso de que se produjeran procesos separatistas con las regiones, provincias y cantones más pobres. ¿De dónde extraería el Estado los recursos para atender a la población que tiene menos oportunidades para vivir dignamente, si las regiones ricas se encierran en sí mismas, si utilizan sólo para sí los recursos que generan, si no comparten sus recursos con las otras regiones?

Incluso en el supuesto caso de que las demandas federalistas, autonómicas o cualquier otra fórmula, sean reconocidas como válidas, habrá que preguntar si es posible concretarlas sin procurar, al mismo tiempo, el alivio a los prejuicios, heridas y sentimientos que ha ido generando, encarnando o profundizando el regionalismo. Éste podría volvernos miopes al limitar nuestra mirada al entorno inmediato, provincial o regional, con lo que se perdería de vista el horizonte nacional.

No se debe olvidar que la nación es un consenso de diversidades, de regiones y de gentes. Que es un proyecto de vida común, un sentido de pertenencia con identidad que conjuga lo regional con lo nacional. Pero este proyecto no es gratuito, ni cae del cielo, sino que exige renunciamiento, tolerancia y generosidad.

Factores históricos y estructurales que bloquean la descentralización

La oposición al cambio se expresa a nivel nacional cuando, por ejemplo, los profesores encuentran que la descentralización fragmentará sus demandas y por tanto su organización. Pero también a nivel local, cuando las autoridades municipales se oponen a la participación ciudadana.

El centralismo, como una relación social que tiene sus bases locales y nacionales, se opone a la descentralización en la medida en que sus actores principales pierden los privilegios que les brinda. El centro justifica su actitud por la baja capacidad de los entes locales para asumir las nuevas competencias, la dispersión de recursos no permite el desarrollo y la dificultad del control de la corrupción, entre otros. El centralismo crea clientelarmente sus bases locales, con lo cual tiende a reproducir y fortalecer las élites locales. La vieja tradición municipalista que caracteriza al Ecuador ha servido como mecanismo para perpetuar las élites locales, estructuradas —a su vez— sobre relaciones patronales, gamonales y caciquiles.

El localismo, en tanto, pierde de vista la relación centro periférica y pone en primer plano lo local sobre lo regional y lo nacional. Se inscribe en la corriente del *"Small is beautiful"*, que lleva a la atomización con minifundización de los ámbitos de la política. Pero así como la suma de las partes no definen al todo, la suma de lo local no define lo nacional. Puede sustituirse el autoritarismo central por el caciquismo local. La descentralización es un proceso de confianza y de afianzamiento nacionales. Por ello, aquello de que los municipios son ineficientes o que son corruptos no tienen ningún sentido.

(Fernando Carrión)

Descentralización rígida y autoritaria. Es evidente que una de las formas de combatir a los regionalismos es a través del desarrollo de un profundo y democrático proceso de descentralización que transfiera atribuciones, responsabilidades y recursos, es decir, que transfiera poder a los gobiernos locales. La descentralización del poder y los recursos estatales parece ser una continuación lógica de los múltiples esfuerzos recientes por acercar el Estado a los ciudadanos.

“La descentralización no puede ser rígida ni dogmática, ni imponer funciones a los órganos subnacionales o separar artificialmente los niveles del gobierno. Debe constituir, al contrario, un empeño práctico en hallar el equilibrio óptimo entre las funciones de los diferentes niveles del Gobierno y en velar para que se presten servicios de alta calidad en el momento adecuado.”¹⁶

“Una de las lecciones que muestran los procesos de descentralización es que la debilidad de los marcos normativos puede provocar graves problemas económicos, e incluso la pérdida del control macroeconómico, disparidades regionales en la prestación de servicios y una mala asignación de recursos como resultado de la sumisión a los intereses locales. La lección que deben extraer todos los Estados es que en todo momento deben existir normas claras en que se especifique el conjunto de responsabilidades que incumben a cada nivel de gobierno.”¹⁷

El endeudamiento de los gobiernos locales puede contribuir a la inestabilidad macroeconómica (como es el caso del Brasil) cuando el Gobierno Central no consigue imponer unas fuertes restricciones presupuestarias y no hay ningún mecanismo eficaz para vigilar las obligaciones de la deuda, particularmente cuando existen múltiples acreedores... El endeudamiento conjunto de los Estados del Brasil superó los US\$ 100.000 millones, nivel próximo al total de la deuda federal y del Banco Central.”¹⁸

16 “Acercar el Estado a la sociedad”, en: *El Estado en un mundo en transformación: Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997*, Banco Mundial, Washington 1997:141.

17 Idem:141.

18 Idem:141.

No existe modelo paradigmático de transferencia entre los diversos niveles de gobierno, pero un buen sistema debe tener ciertas características. Por encima de todo debe ser previsible y transparente.

Descentralización gradual

No es necesario elevar el tono para hablar de descentralización ni asumir una posición excesivamente crítica, porque hay un verdadero acuerdo nacional hacia la aplicación de este indispensable procedimiento.

Los tonos se suben, cuando se consideran los plazos, porque hay quienes conciben la descentralización exclusivamente como la obligación del Gobierno Central de entregar dinero a los gobiernos seccionales.

La descentralización es un proceso. Sobre esto también hay un acuerdo nacional. El éxito de su aplicación depende de la acertada selección de qué es lo que se descentraliza. Es principio viejo el de *la centralización normativa y la descentralización operativa*. Es decir que se debe mantener la capacidad normativa del Gobierno Central para que los procedimientos sean iguales en el país y para que haya herramientas de supervisión. Pero además, se debe priorizar aquello que afecte a los círculos más pequeños para que sirva de fuente de experiencias que permitan correcciones antes de descentralizar aquello que afecta al país.

La descentralización aplicada correctamente puede ser una excelente herramienta para desencadenar el esfuerzo colectivo de todos los ecuatorianos por el progreso del país; puede corregir los defectos que ha desarrollado el centralismo al crecer al margen de la planificación. Pero igualmente genera el riesgo de convertirse en un experimento que al fallar, obligue a da marcha atrás, dejando una secuela de insatisfacciones y lesiones originadas en un poder que se recibió sin la suficiente capacidad para administrarlo.

(Jorge Maldonado)

Ausencia de sujetos sociales. La pérdida de ímpetu que tuvieron únicamente la reivindicación de las autonomías y la descentralización es solamente una de las muestras de la gran ausencia de sujetos (tanto individuos como organizaciones). Ningún partido, ni siquiera los más ligados a las regiones o provincias que sienten con fuerza la discriminación del centralismo, ha ofrecido una alternativa que pueda ser viable políticamente.¹⁹

Hay que recordar que la autonomía surge de los procesos de descentralización territorial del poder político y del cuestionamiento a las estructuras descentralizadas y autoritarias de conducción de la sociedad, pero que el ejercicio de la autonomía local requiere de una sólida sustentación conceptual y una capacidad de análisis empírico que a su vez demanda instituciones sólidas.

La homogeneización de las medidas podría generar problemas antes que soluciones. En este sentido, por ejemplo, Carlos Viteri Gualinga se refiere a la Amazonia destacando la especificidad de la región, no solo desde el enfoque del medio ambiente, de la sociodiversidad y de la biodiversidad, sino de la complejidad urbana y rural que contrasta con el resto del país, por lo que concluye, debe tener un enfoque distinto de descentralización. Plantea que el eje del debate deberá girar alrededor de la propiedad y el manejo de los recursos no renovables. Temas que no son patrimonio exclusivo de alcaldes y prefectos, sino que debe resolverse en un amplio acuerdo amazónico, entre todos los actores sociales. Cualquier iniciativa fuera de reales consensos será impracticable.²⁰

De lo contrario, esto es, de proceder en forma apresurada y autoritaria, la descentralización en lugar de ser un mecanismo de redistribución de recursos y de poder, podría fortalecer las formas tradicionales de dominación política y social y consolidar de esta manera la estructura centralista política y administrativa actualmente vigente.

19 Simón Pachano, *El Universo*, 3 mayo 1999:12.

20 *Hoy*, 29 mayo 1999:9 A.

La descentralización-autonomía como un fin en sí misma.

No está por demás advertir el riesgo de transformar la descentralización-autonomía en paradigmas milagrosos, puesto que no son fines en sí, sino instrumentos para abrir posibilidades a la superación material y espiritual del ciudadano. Las situaciones problemáticas que enfrenta la crisis económica, la soberanía popular o la autodeterminación nacional, no son susceptibles de ser modificadas por reformas administrativas o territoriales.

Todavía hay un largo trecho por recorrer respecto de las transferencias de potestades tributarias a los ámbitos locales y en la ampliación de la calidad, cobertura y diversidad de servicios que los gobiernos locales pueden ofrecer a sus ciudadanos.

Opiniones de un experto en autonomías

Autonomía no es independencia ni soberanía. Es un poder político descentralizado en cada región del país. (...) Es un poder limitado por el marco constitucional, y tiene la obligación de respetar la unidad nacional, la solidaridad intrarregional y la igualdad de todas las comunidades.

España era inviable si continuaba el modelo centralista y concentrador heredero del franquismo. (...) Lo más difícil fue lograr que la mayoría de españoles reconociera el problema y aceptara que ese modelo caduco era un obstáculo para la unidad nacional y el desarrollo. Esta conciencia fue generalizándose gracias a un diagnóstico compartido por grandes sectores del Estado y la sociedad.

El Estado autonómico es un modelo construido con base en el diálogo, y solo puede mantenerse con acuerdos y negociaciones de largo plazo, es decir, con diálogo (...) las mayorías que exige la Constitución para cambiar algo son tan fuertes, que ningún partido político las logra. Es una forma directa de obligar al diálogo y al acuerdo de fuerzas políticas.

En este modelo hay controles ciudadanos más cercanos, un conocimiento más profundo de los problemas y una opinión pública más inmediata y participativa.

Si se suben a esta tarea, ya no tienen que dar marcha atrás, por ello es fundamental que los ecuatorianos estudien con profundidad si existe un problema real de centralización. (...) El Ecuador es el que debe encontrar su propia solución.

(Virgilio Zapatero, ex ministro y ex diputado español).

5.4. Temas del debate

Como se intuirá, los temas para el debate son abundantes pues los diferentes sectores de la sociedad han planteado una diversidad de propuestas de territorialización y organización del Estado ecuatoriano, orientadas en cuatro vertientes: autonomías, descentralizaciones, regionalizaciones, federalismo; cada una con matices y características propias.

Aunque cada una de las cuatro vertientes abarca cierto conjunto de problemas muy específicos, que también se expondrán rápidamente en esta sección —en especial aquellos de mayor evidencia y urgencia—, en la base de todas reside un núcleo de temas que las atraviesan y que nos remiten a cuestiones sustantivas que un proceso de debate que, aspire tener éxito, no puede dejar de lado.

¿Qué tipo de autonomía? En una interesante entrevista a Claudia Storini,²¹ experta en el proceso autonómico de España, plantea, para comenzar, una pregunta fundamental en torno al tema de su especialidad: Cuando en el país se habla de autono-

21 Ecuador debe definir su modelo: *El Comercio*. 9 abril 2000: A3.

mía, ¿a qué tipo específico de autonomía se alude? La autonomía, para Storini, tiene varios rostros: puede ser política, administrativa y/o tributaria, y cada variante enfrenta sus propias complejidades.

Básicamente, la autonomía política implica una potestad estatutaria, de órganos electivos propios; legislativa, a la que le corresponde una potestad ejecutiva y una administrativa. Y con unas leyes que tienen el mismo valor que las estatales. El ejercicio de esta autonomía implica que determinadas materias sean de competencia exclusiva del ente autonómico. La Constitución reparte las áreas y establece las materias en las que el Estado no va a tener injerencia o la tendrá parcialmente.

En la autonomía administrativa, la función ejecutiva persigue dos objetivos: poner en marcha la política de la mayoría parlamentaria, y la administración. Ésta última permite que las decisiones del Gobierno Central se puedan aplicar por medio de los departamentos, ministerios, entre otros.

“El Ecuador debe definir qué autonomía busca”, enfatiza la experta.

¿Qué tipo de descentralización? Por su lado, otra especialista española, Eloísa del Pino,²² expresa importantes criterios sobre la descentralización. Para ella,

“La descentralización se hace siempre pensando en, al menos, tres variables: un reconocimiento de las peculiaridades históricas y culturales de las distintas naciones o de los distintos pueblos que coexisten en el territorio del estado nacional; la ayuda a la democratización que puede prestar, porque en territorios más pequeños es más fácil participar en política; y la mejora de la relación entre la administración y los ciudadanos, en el sentido que la solución a los problemas se acercan a las peculiaridades del territorio.”

22 Equidad, condición para descentralizar. *El Comercio*. 2 julio 2000:C6.

Un proceso de descentralización, añade, implica un pacto de Estado y la idea de que dicho proceso no puede, de ninguna manera, incrementar las desigualdades, no solamente entre los ciudadanos del territorio ecuatoriano, sino de los distintos territorios autónomos o con autonomía. “La idea de la desigualdad y la idea de que algunos territorios, por su posición privilegiada, tengan un grado de desarrollo más elevado y tengan mayores oportunidades es un papel que el Estado tiene la obligación de tener en cuenta”. No puede haber descentralización sin equidad.

Gaitán Villavicencio,²³ luego de plantearse un conjunto de problemas conceptuales alrededor del federalismo, presenta algunos temas para el tratamiento de la reforma de Estado, sea desde la óptica federalista o desde la descentralización, para tener en cuenta en el debate actual:

- a. **Necesidad de concebir y tratar la cuestión regional como una cuestión de Estado** y dentro de ella, repensar nuevas formas de su territorialización, reconociendo el peso histórico de las municipalidades.
- b. **La reforma y la descentralización del Estado dentro de una corriente democrática de pensamiento**, debe postular su reducción pero en aras del fortalecimiento de la sociedad civil, lo que significa desarrollarlo y profundizarlo como forma de dominio y dirección histórico-política y espiritual del conjunto de la sociedad.
- c. **En la tarea colectiva de repensar el Estado es preciso ampliar el espacio democrático** sobre todo porque tiene el encargo de producir la sociedad y de constituir la nación que contribuirá a desarrollar y profundizar la democracia real.
- d. **La exigencia de establecer mediaciones estables y sólidas entre economía y política**, que nos eviten las rela-

23 Gaitán Villavicencio, “Federalismo”, en: ILDIS, *Léxico Político Ecuatoriano*, ILDIS, Quito, 1994:194. Las negrillas son del autor.

ciones discontinuas que se dan entre ellas, para así cortar o morigerar la crisis de representación de los partidos políticos y el decrecimiento, a los niveles más bajos, de la cultura política que permiten, entre otras cosas, la proliferación de líderes clientelares y el regionalismo como ideología.

- e. **En una propuesta federalista o de descentralización alternativa no deben plantearse sólo reivindicaciones de autonomía administrativa sino también económico financieras.** Que se basen en una exigencia de reformas sociales a la vez que permitan su viabilidad.
- f. Por último, una propuesta de Reforma de Estado, cualquiera que ésta sea, **debe tener claramente establecidos los canales adecuados para la participación real de los ciudadanos, que contribuirá a una democratización del poder** y el apoyo de un proyecto de cambio por parte de la población, en calidad de fuerza social, que garantice su viabilidad.

¿Autonomías facultativas? Orlando Alcívar Santos²⁴ cree que cada provincia debe decidir si abraza o no la autonomía. En su criterio, ésta sería la vía más adecuada para enfrentar el proceso, pues

“... de esa manera van hacia la autonomía las provincias que voluntariamente lo decidan, sin obligaciones forzadas o forzosas, pues está claro que habrá algunas que no tendrán capacidad para hacerlo y habrá otras que se sientan cómodas en su actual relación con el poder central, y unos terceros que, como la nuestra, ya han expresado su voluntad autonómica.

Presenta, además otros temas pertinentes:

24 “Consulta nacional sobre autonomías”. *El Universo*, 25 febrero 2000:8.

- Señalar con mayor precisión que los gobiernos autónomos tendrán la facultad de recaudar todos los tributos nacionales que deban pagarse dentro de su jurisdicción, con la obligación de transferir la parte que corresponda al Gobierno Nacional y al Fondo de Compensación Provincial.
- La ley de los gobiernos autónomos tendrá que ser orgánica.
- Los estatutos de cada autonomía deberán constar también en una ley (no necesariamente orgánica) para evitarnos sorpresas, pues las provincias podrían dictar normas estatutarias inconstitucionales o arbitrarias si es que no pasan por el tamiz del Congreso.

Modelos adecuados a las realidades. El experto en descentralización, Franz Thedieck,²⁵ considera que la clave para un proyecto ecuatoriano de descentralización y autonomías, está en **bajar las competencias desde las instancias nacionales a las locales**, porque a nivel central es complejo administrar un Estado por la velocidad con que se requieren las respuestas. Sugiere también la **asunción selectiva de competencias en base de las capacidades reales de las instancias involucradas:**

“Si una provincia tiene mayor capacidad de personal, infraestructura y financiera para asumir todas las competencias de la administración pública lo hará. Pero, si otra solo puede asumir la gestión de la educación pública o de la salud, se le deben transferir únicamente estas responsabilidades. La clave de todo está en el orden pero en el sentido que no se adoptará el mismo modelo con iguales responsabilidades para todas las provincias del país.”

25 “No se debe adoptar el mismo modelo para todas las provincias”. *Expreso*, 25 abril 2000:8. Entrevista a Franz Thedieck, Asesor en Descentralización.

Agrega que se pueden generar pugnas de poder, porque el órgano con mayor ámbito de acción y decisión (consejos) tendrá una autoridad menos representativa, mientras que los municipios menos espacio y una autoridad de más peso. La gobernabilidad puede ser más compleja, más aún cuando el Ecuador no tiene un nivel de gobierno intermedio y la ejecución de competencias provinciales se las ha hecho desde el nivel local y el Gobierno central.

No hay fórmulas mágicas

En materia de descentralización no hay modelo único, un tipo ideal o fórmula mágica, pues el proceso debe acoplarse a la realidad y características de cada país.

Se destacan cuatro elementos claves en el proceso:

- Flexibilidad para entender requerimientos, posiciones y necesidades particulares de cada región.
- Gradualismo para aplicar paulatinamente los mecanismos descentralizadores, sin crear efectos traumáticos que, más bien, pudieran provocar rechazo al proceso.
- Transparencia en la formulación y aplicación de los mecanismos decisorios.
- Compatibilización del equilibrio fiscal y las cifras macroeconómicas nacionales “porque un país que no tiene saneada su economía no puede pensar en descentralizar”.

(Luis Arruda Villeta, Asesor del Municipio de Río de Janeiro del BID y Banco Mundial).

Destino de las preasignaciones. León Roldós Aguilera²⁶ realiza una crítica al memorando de políticas económicas del Ecuador para el 2000:

“En el acápite 25 se señala que el proceso de descentralización fiscal tiene que sustentarse en que el Gobierno establezca mecanismos dirigidos a transferir responsabilidades de gastos *pari pasu* (en la misma proporción) con las transferencias de ingresos del Gobierno Central a las municipalidades, condicionando que lo último solo se hará cuando las municipalidades tengan competencia real para asumir las responsabilidades de gastos que se les asigne.”

Si se traspasan nuevas obligaciones a las municipalidades y consejos provinciales deben irse incrementando las rentas, señala; por eso la propuesta de la consulta de Guayaquil fue que se le asigne al Guayas el 50% de los tributos generales generados en la provincia, con la depuración de las preasignaciones existentes. Puede discutirse el porcentaje pero el principio debe mantenerse, como garantía, no solo de autonomía provincial sino por lo menos, de una efectiva descentralización.

Actitud nacional frente a las diferencias. Alexandra Ayala Marín²⁷ destaca que, el conflicto regionalismo-racismo tiene que empezar a debatirse con el fin de ir acercando a los diferentes grupos humanos que conforman la nación en torno a un verdadero proyecto nacional. En este sentido, es imperativo darse cuenta que

“... el racismo y el regionalismo son expresiones del irrespeto a las diferencias y la insistencia en la desigualdad... porque las diferencias marcan las identidades, que exigen respeto; la desigualdad, en cambio, implica la falta de equidad en diversos ámbitos y es lo que determina las luchas sociales.”

26 Las Preasignaciones. El Universo, 12 junio 2000:8.

27 Diferencias y desigualdades. Hoy, 25 febrero 2000:4 A.

Juan Fernando Salazar²⁸ también elabora un acercamiento crítico al regionalismo, al que califica no como un sentimiento nato en las bases populares, sino como

“... un ardid de los políticos para, por la vía rápida, legitimar su presencia. El regionalismo es y va a seguir siendo bandera (no bandera) de trifulca (no de lucha). Solo acabando con la droga del regionalismo podrá reiniciarse el proceso de conformación de una organización político social.”

Reforzar la situación financiera de los entes seccionales. Esteban Vega Ugalde²⁹ asegura que vivimos en un país con un alto índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBIs), asunto que debe ser reflexionado previo a un proceso de descentralización-autonomía viable. Resolver la situación económica de las provincias más pobres es un tema pendiente. Vega escribe:

“La generación de rentas de estas poblaciones son casi inexistentes y una descentralización económica basada en sus recursos, es inviable: la fortaleza institucional seccional es desigual y las posibilidades de responder a las demandas del desarrollo descentralizado no está asegurada. La descentralización no se hará efectiva si no se refuerza la situación financiera de los entes seccionales y si éstos no ponen en marcha una racionalización tributaria.

Según criterios de los analistas tributarios³⁰ René Sánchez y Javier Salazar, el problema económico está relacionado con el diseño de la reforma presupuestaria y el porcentaje de la recaudación que se queda en cada provincia. Para Sánchez, dicha reforma debe permitir que el Gobierno tenga los recursos suficientes

28 Juan Fernando Salazar, “Adelante regionalismo, adelante”. *El Comercio*, 19 marzo 2000:A9.

29 Esteban Vega Ugalde, “¿Estamos preparados para entrar a la dolarización?” (sic), en: *Líderes*, 3 abril 2000:18.

30 “Autonomía: los egresos cuentan”, *El Comercio*, 4 junio 2000:A7.

para cumplir sus obligaciones pero, al mismo tiempo los gobiernos seccionales deben recibir las asignaciones necesarias para las competencias asignadas.

Para Javier Salazar, si la recaudación de tributos se queda en cada provincia, ellas deben hacerse cargo del porcentaje de la deuda que se ha empleado en obras e inversión de las mismas.

Descentralización operativa y financiera. Xavier Lasso³¹ pone en blanco y negro la factibilidad del proyecto de descentralización-autonomía:

“Se podría decir que la descentralización perdió protagonismo porque las cifras le quitaron piso. Es que Los Ríos, provincia en donde ya se hizo la inconsulta consulta, recibe 34,23 veces más de lo que tributa; Cotopaxi 15,09 veces más, El Oro, rica y hermosa, 16,51. Solo Guayas y Pichincha, siguiendo esta lógica, son provincias viables que podrían vivir con las rentas que generan casa adentro. Azuay, Imbabura, Tungurahua, Manabí tendrían que hacer un buen esfuerzo para llegar al equilibrio. Corriendo estos velos nos encontramos que el tema ha sido asumido con enorme demagogia. Nos hemos acostumbrado al facilista discurso que ha mirado al Estado central como la fuente de las rentas. Ese Estado hoy está quebrado, no aguanta más.”

31 “Córrele velos a la descentralización”, *El Comercio*, 20 junio 2000:A5.

Probables efectos burocráticos de la creación de autonomías

Debemos tener presente que las autonomías duplican la burocracia, ya que se requiere la creación de todo un andamiaje burocrático en Guayaquil para que los servicios médicos, policiales y educacionales se brinden automáticamente y que pueda incluir hasta la creación de un nuevo banco que sustituya al Banco Central para que maneje los recursos de cada región autónoma. Además como ha sucedido en España, las autonomías eliminan el centralismo y crean otro centro y su periferia. Ya los reclamos no serán de Guayaquil o Cuenca contra Quito, sino de Milagro contra Guayaquil o de Azogues contra Cuenca.

Por tanto, las autonomías, si bien mejoran la distribución de la riqueza nacional, no crean riqueza y no constituyen, a corto plazo, la solución a la crisis actual. Un proceso de creación de autonomías puede durar años. Aunque existan las autonomías, habrá temas como el manejo monetario, bancario, y ciertos aspectos tributarios que deberá el Ecuador enfrentarlos unitariamente, y mientras sigamos tan fragmentados como estamos seguiremos hundiéndonos cada día más.

(Alexis Mera Giler)

CAPÍTULO 6

Perspectivas

¿Va o no va la descentralización?

Una atenta mirada al estado del debate sobre la descentralización o autonomía puede llevar a pensar que su presencia o ausencia en los medios de comunicación o en el debate público, depende de factores político coyunturales que explican el mayor o menor interés de los políticos y de la opinión publicada por el tema.

Así, durante la campaña electoral de autoridades seccionales ocurrida en este año 2000, las ofertas formuladas por los candidatos a alcaldes y prefectos provinciales, en el ámbito de la descentralización y autonomía, aparecieron con mayor frecuencia e incluso se radicalizaron puesto que entraron a ser parte del juego político que gira alrededor de quién ofrece más, quién es más radical en las demandas. Esta situación se profundizó en aquellos casos en que los candidatos se consideran autores protagónicos de las propuestas.

Por otra parte, las disputas de hegemonía y liderazgo político desatadas por las principales fuerzas presentes en el Parlamento, a propósito de la elección de presidente del Congreso Nacional, han postergado, una vez más, el debate del tema. Este he-

cho ha sido aprovechado por determinados líderes provinciales de la autonomía para retomar las consultas sobre el tema, que habían quedado pendientes o que parecían haber perdido sentido o fuerza, frente a la posibilidad de que el Congreso califique como urgente la pregunta enviada por el Presidente de la República —por segunda ocasión— al Legislativo.

Además, los datos e informaciones que han salido a la luz pública relacionadas con el origen de los ingresos y de los tributos con los que aporta la ciudadanía a los presupuestos de los gobiernos locales, ha llamado a los políticos a la prudencia puesto que ello revela que, en la mayoría de casos, las propuestas no han sido elaboradas en base de información sólida y datos económicos y tributarios locales y nacionales. Esto podría ser visto como un potencial debilitamiento de los reclamos autonómicos que centran sus planteamientos en el aumento de transferencias de recursos desde el Gobierno Central, lo cual posiblemente ha motivado que algunos grupos bajen el perfil de la discusión y consideren estratégico no atizar el fuego del debate, porque de lo contrario se podría cuestionar la consistencia y viabilidad práctica de las propuestas autonómicas, muchas de ellas construidas sin mayor fundamento técnico-económico.

6.1. ¿Por qué descentralizar?

Probablemente el análisis más profundo que se ha realizado en el país sobre la descentralización es el elaborado por el Grupo Democracia y Desarrollo Local¹. Este trabajo resume en cuatro las ideas que sustentan las razones por las que es necesario descentralizar, las que se mencionan continuación:

1 Augusto Barrera (coordinador) Franklin Gallegos y Lourdes Rodríguez, *Ecuador: un modelo para [des] armar. Descentralización, disparidades regionales y modo de desarrollo*, Grupo de Democracia y Desarrollo Local, CIUDAD, Terranova, IEE, Sendas, Red Cántaro, RIAD, ABYA YALA, diciembre de 1999.

a. **El Estado latinoamericano y ecuatoriano es excesivamente centralista.** La mayoría de autores nacionales y latinoamericanos reconoce la existencia de una cultura centralista en América Latina y en el Ecuador, cultura que ha modelado también un Estado fuertemente centralizado. Los efectos y manifestaciones del centralismo son percibidos diariamente, especialmente en las provincias o cantones que no disponen de grupos de presión económicos lo suficientemente poderosos como para que los entes centrales atiendan sus necesidades y demandas. Reconoce además que el centralismo no se reduce a la capital del país, sino que este fenómeno se halla presente en los principales centros de poder económico y político nacional, e incluso en el ámbito cantonal.

b. **Lo local permite el incremento de la eficiencia, asignación adecuada de recursos, mejoramiento de la calidad de los servicios y potenciación de la participación ciudadana.** La puesta en práctica de la descentralización, de acuerdo a este argumento, conduciría al mejoramiento de la prestación de servicios, por las siguientes razones: a) la relativa cercanía de las estructuras gubernamentales descentralizadas, lo que permitiría ofrecer condiciones favorables para identificar los problemas relevantes que la población considera prioritarios; b) la administración descentralizada de los recursos permite un empleo apropiado de los mismos, y la cercanía entre el pago de tributos y la ejecución de obras desalienta la evasión; c) la mayor flexibilidad de la estructura gubernamental local es un factor favorable para atender situaciones cambiantes y ajustarse a las demandas; y, d) la cercanía de la población facilita procesos de rendición de cuentas y de participación en la ejecución de obras.

c. **En un mundo globalizado, es imperativo fortalecer las economías locales, sin perder de vista el conjunto nacional.** Lo nacional no puede entenderse como la sumatoria de localidades, puesto que lo nacional, además de tomar en cuenta los intereses

y demandas locales, los trasciende en un proyecto totalizador. La desarticulación inorgánica y atomizante del espacio nacional disminuiría la capacidad de competencia con que lo local se enfrenta en la dinámica del mercado internacional. Así, en el supuesto que desapareciese o se debilitase la incipiente y frágil estructura estatal, es probable que las regiones y localidades podrían quedar inermes y desprotegidas frente a las oportunidades y amenazas directas de la economía globalizada.

d. Lo local supone la consolidación y fortalecimiento de la democracia. La cercanía a los espacios de toma de decisiones, la escala y la flexibilidad de la institucionalidad local, supone mejores condiciones para el desarrollo y consolidación de la democracia, vía fortalecimiento de las dimensiones de participación ciudadana. Hay experiencias en el Ecuador todavía escasas, pero significativas, de gestión local participativa que confirma este argumento.

6.2. Problemas que debe enfrentar la descentralización

Minifundización municipal. De los 215 municipios existentes en el país, 165 no alcanzan los 5.000 habitantes y 17 cabeceras cantonales no alcanzan las 1.000 personas.

Esos datos muestran que la mayoría de los municipios ecuatorianos son pequeños, pero que además no cumplen con la normatividad establecida en el artículo 4 de la Ley de Régimen Municipal que exige, para crear un municipio, que la población residente no sea menor de 50.000 habitantes en su extensión territorial, de los cuales cuando menos 10.000 deberán estar domiciliados en la ciudad que ha de ser cabecera del cantón. Se exonerará de este requisito para la creación de cantones, a las provincias fronterizas, de la Región Amazónica y Galápagos. La aplicación de la norma señalada revela que apenas 46 de los 215 municipios se sujetan a la Ley.

La magnitud de los problemas, así como las limitadas posibilidades económicas que enfrentan los municipios especialmente pequeños, vuelve inviables ciertos proyectos productivos y de desarrollo social. Esta situación debe conducir a la búsqueda de acuerdos entre los distintos niveles subnacionales para potenciar la solución de necesidades que no podrían ser resueltas en forma aislada, sino mancomunadamente. En efecto, numerosos países tanto del Viejo como del Nuevo Mundo, muestran las bondades de la mancomunidad.

Capacidad económica para asumir responsabilidades y competencias. El artículo 4 de la Ley de Régimen Municipal antes citada establece como otro de los requisitos para la creación de un cantón que la circunscripción que pretende constituirse en municipio disponga de la capacidad económica suficiente para sufragar los gastos de funcionamiento ordinario de la administración local y, especialmente, asegurar el establecimiento y atención de los servicios públicos esenciales del nuevo municipio.

Es altamente probable que muy pocas circunscripciones cumplan con este requisito actualmente, puesto que, como se verá a continuación, su dependencia financiera del Gobierno Central es, en la mayoría de casos, altísima.

Los presupuestos locales confirman esta situación: solamente 8,8% de los ingresos del presupuesto de los consejos provinciales son generados por ellos mismos (1% del total son ingresos tributarios y 7,7% corresponden a ingresos no tributarios). En el caso de los municipios, 28,8% de los ingresos corresponden a recursos locales (14,4% corresponde a ingresos tributarios y 14% a ingresos no tributarios). Si se exceptúa de este cálculo de porcentaje a Quito y Guayaquil, los ingresos propios municipales en el ámbito nacional descienden significativamente, porque llegan apenas al 18.6% (9,2% por ingresos tributarios y 9,4% por ingresos no tributarios). El resto del presupuesto corresponde a las transferencias del Gobierno Central.

Frente a un panorama tributario tan exiguo, especialmente de los municipios pequeños, es fundamental imaginar y ejecutar mecanismos que permitan aumentar las recaudaciones tributarias manejadas por los gobiernos seccionales, especialmente los impuestos prediales y alcabalas, para de esta manera mejorar su capacidad económica y facilitar la asunción de las nuevas competencias.

Es además importante definir criterios de distribución de la tributación nacional, provincial, cantonal y parroquial, que guarden relación con las transferencias, competencias y responsabilidades que podrían o deberían asumir los gobiernos locales. Esa distribución debe tener en cuenta las responsabilidades indelegables del Gobierno Central así como los recursos necesarios con los que sea posible asumir las competencias y servicios.

Finalmente, es necesario imaginar los problemas que podría generar el aumento de transferencia de recursos del Gobierno Central a los gobiernos seccionales, que no se hallen acompañados de la transferencia de atribuciones y servicios, y del mejoramiento de la tributación local. Esta situación podría generar, al menos, dos efectos: la sobrecarga de responsabilidades del Gobierno Central -y por lo tanto un mayor debilitamiento fiscal-, y el aumento de dependencia de los organismos seccionales del Gobierno Central, y con ello una mayor pérdida de autonomía.

¿Quién debe planificar y cómo? La Ley de Descentralización y Participación Social prácticamente eliminó la intervención del Consejo Nacional de Planificación en todo lo que tiene que ver con la formulación, programación y evaluación de proyectos, planes y demás actividades de las entidades del régimen seccional autónomo (arts.16 y 24).

Por su parte, la Constitución aprobada por la Asamblea Constituyente recuperó, tímidamente, el papel de la planificación central y de la planificación descentralizada al disponer que

“... el Sistema Nacional de Planificación establecerá los objetivos nacionales permanentes en materia económica y so-

cial, fijará metas de desarrollo a corto, mediano y largo plazo, que deberán alcanzarse en forma descentralizada, y orientará la inversión con carácter obligatorio para el sector público, referencial para el sector privado. (art.254).”

El artículo 255 precisa además que el Sistema Nacional de Planificación contará con la “participación de los organismos seccionales autónomos y de las organizaciones sociales que determine la ley”. En su conjunto, las disposiciones constitucionales se orientan a crear y fortalecer sistemas descentralizados en los ámbitos de la salud, educación, seguridad social, y de la niñez y adolescencia.

En base de las disposiciones señaladas, cabe formular algunas preguntas: en el reciente Plan de Gobierno elaborado por la Oficina de Planificación, actualmente a cargo del Vicepresidente de la República —por delegación del Presidente de la República—, ¿han participado los organismos seccionales autónomos y las organizaciones sociales determinadas por la ley? ¿Los gobiernos seccionales cuentan con los recursos técnicos y económicos necesarios para elaborar sus planes y proyectos en forma consistente y coordinada con los demás organismos del régimen seccional autónomo y dependiente? Y en el caso de que los gobiernos seccionales dispusieran de planes locales, ¿a partir de qué referentes y parámetros de planificación provinciales y nacionales se han elaborado? ¿En qué instancias y de qué manera ha participado la población en el proceso de planificación de las obras y servicios? ¿Qué instancias, mecanismos de coordinación y articulación de las obras e inversiones planificadas por los otros organismos del régimen seccional se han utilizado?

¿La descentralización desatará, por sí misma, procesos de democratización local? Es un hecho claramente reconocido que el poder local se halla concentrado en pocas manos. Los resultados de las últimas elecciones de autoridades seccionales confirman, con las debidas excepciones, este fenómeno que ahora pre-

senta novedades de alternabilidad significativas por el peso político que la población indígena ha adquirido.

La existencia de lo que los politólogos califican como “microoligarquías locales” o caciquismos, cuestiona la supuesta relación mecánica entre descentralización y democratización. Frente a esta realidad se plantea la necesidad de fortalecer, o emprender, procesos de participación ciudadana local que reviertan el control elitista y, en algunos casos, oligárquico del poder; de lo contrario no es aventurado pensar que la descentralización pueda convertirse en un factor de fortalecimiento de las microoligarquías locales, de los caciquismos personales o familiares.

Pérdida de confianza en las instituciones, en los dirigentes y políticos nacionales y locales. Todas las encuestas nacionales y locales que preguntan a los ecuatorianos en quién confían revelan una profunda desconfianza y falta de credibilidad en las instituciones públicas pertenecientes a los poderes del Estado, e incluso en las instituciones privadas. (Por cierto, la credibilidad de los políticos está por los suelos). Las mismas encuestas muestran asimismo que la percepción de los ecuatorianos respecto de las causas de la crisis actual residen, en gran medida, en la corrupción generalizada existente en las instituciones públicas y privadas y en sus dirigentes.

En un contexto de deterioro y de debilidad institucional, la autoridad es incapaz de dar respuestas eficientes a los problemas de las comunidades, la sociedad no cree ni confía en sus instancias públicas e incluso privadas y por tanto genera o profundiza verdaderas crisis institucionales, deslegitimación y finalmente desinstitucionalización. En estas condiciones, los conflictos sociales y personales tienden a expresarse de manera cada vez más frecuente en forma ainstitucional, fuera de la ley o en formas ilegítimas de convivencia social.

Este fenómeno de descrédito y desconfianza del Estado, de las instituciones públicas, pero también de las privadas, se halla presente en el debate de la autonomía-descentralización; en este

sentido no faltan quienes se preguntan si estos procesos cambiarán por sí solos esa desconfianza, si cambiará la composición y estructura del poder político local y por tanto los posibles beneficios que conllevarían tales procesos.

A propósito de este tema, recientes estudios sobre las condiciones de desarrollo nacional afirman que el bienestar y desarrollo de una sociedad están condicionados por la confianza que se tienen entre sí los individuos en sus relaciones diarias y por la que inspiran las instituciones entre los ciudadanos.

Una reciente publicación² sobre los resultados de un estudio de las autonomías italianas, destaca un conjunto de características respecto del comportamiento de los habitantes del sur de Italia que guardan una notable semejanza con el comportamiento de los ecuatorianos: presencia de instituciones no confiables, débiles, inestables y corruptas, con normas jurídicas decorativas puesto que no rigen la conducta de los ciudadanos; en las que las autoridades reparten favores y prebendas a las clientelas electorales; en las que las decisiones de los entes regionales prevalecen consideraciones populistas; en las que la política está al servicio de intereses particulares en menoscabo de los públicos, en las que los ciudadanos esperan todo del Gobierno y poco aportan a su sustento.

Al respecto Osvaldo Hurtado en la presentación del trabajo mencionado comenta:

“Si bien no cabe hacer generalizaciones válidas para los habitantes del Ecuador en su conjunto, las diferentes provincias y todas las autoridades, mi impresión es que en la vida diaria de los ecuatorianos no están presentes las virtudes cívicas que Tocqueville encontró en los Estados Unidos, que en sus relaciones económicas, sociales y políticas la confianza reclamada por Fukuyama y Peyrefitte habitualmente está ausente pues más bien

2 Robert D. Putnam, *Resultados de las autonomías italianas (Haciendo funcionar la democracia)*, Serie Cuadernos sobre descentralización, No.4, Traducción y resumen de Patricio Donoso, CORDES, Quito, agosto 2000.

prevalece la sospecha; y que los comportamientos colectivos y el estilo de gobierno vigentes en el país se parecen a los existentes en el sur de Italia.³

Las parroquias rurales como gobierno de base de la estructura política-administrativa. La Constitución vigente incorpora en el Régimen Seccional Autónomo a las Juntas Parroquiales Rurales (JPR), a la vez que suprime la Jefatura y Tenencia Política. Estos cambios tienen una profunda significación en el proceso de descentralización, al otorgar a las juntas parroquiales rurales una condición jurídica similar a la que tienen los municipios y consejos provinciales.

El hecho de que los miembros de las JPR sean elegidos y por tanto formen parte de la democracia representativa, cambia significativamente su relación con el poder formal, puesto que a partir de su incorporación al Régimen Seccional Autónomo, legitimado por la elección popular, los representantes de este nivel básico de la estructura jurídico político y administrativa del país recobran el derecho a intervenir, influir y controlar la toma de decisiones relacionadas con los asuntos de su parroquia y de la comunidad.

La descentralización debe conjugar la diversidad con la unidad. Independientemente de la radicalidad y por ende de la viabilidad de las diferentes propuestas descentralizadoras, autonómicas o regionales, parece existir un común acuerdo acerca de la obsolescencia de la actual forma de Estado centralista y por tanto de la necesidad urgente de pensar una nueva forma de organización que dé cuenta de la diversidad étnica, cultural, geográfica y productiva del Ecuador, sin sobreponerse de manera alguna a los principios democráticos de equidad y participación ciudadana.

3 Idem:6.

La descentralización-autonomía no puede ser entendida como un proyecto de fraccionamiento, profundización de los localismos o regionalismos; sino al contrario, como un proceso de integración de la diversidad en la unidad del Estado.

La descentralización debe ser concebida en el marco de un proyecto nacional de cambio social y político; de otro modo, se puede caer en el error de reducir la descentralización-autonomía a ideologías “municipalistas” o “regionalistas” que pregonan que el municipio o la región son las vías de solución de todos los problemas del país.

La posibilidad de reconocerse como un solo país aceptando las diferencias, abre las puertas para la búsqueda de una identidad, hoy por hoy inexistente; identidad que sólo se construirá desde la simbiosis de la diversidad, del reconocimiento de las diferencias como un factor positivo, como una oportunidad de enriquecimiento.

En este contexto, las propuestas de autonomía provincial y regional deben plantear y discutir temas como la ideología y comportamientos racistas presentes en buena parte de la población ecuatoriana; la descolonización de la conciencia de la población india, negra y mestiza; la pertinencia, alcance y relación de los planteamientos relativos a las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas, y el significado, desarrollo y promoción de la interculturalidad.

Los procesos de descentralización pueden incentivar conflictos locales y regionales e incluso entrar en competencia con el Estado central. Hernán Ibarra reflexiona sobre la relación entre la descentralización y las identidades locales y sociales y en particular respecto de la incidencia de los procesos de globalización en los movimientos descentralizadores. En esa perspectiva retoma los planteamientos de Manuel Castells (*La era de la información*, 1998) sobre los posibles efectos que podría producir la globalización y la descentralización en el fortalecimiento de identidades locales. Esta situación, afirma Castells:

“... puede llevar a un conflicto de iniciativas locales y regionales descentralizadoras con los estados nacionales... Sin embargo una vez que tiene lugar esa descentralización de poder, los gobiernos locales y regionales pueden tomar la iniciativa en nombre de sus poblaciones y pueden participar en estrategias de desarrollo frente al sistema global, con lo que acaba entrando en competencia con sus propios Estados matrices⁴.”

La participación ciudadana: ¿un pretexto de manipulación o un mecanismo de democratización? Existe el peligro de convertir la participación en una forma de descargo de responsabilidades públicas sobre la sociedad civil, asociándola además a la necesidad de disminuir la acción gubernamental. De manejarla como pretexto o mecanismo de ahorro, de abaratamiento de la mano de obra para la realización de proyectos imaginados o concebidos por otros. De concebirla como un mecanismo de legitimación de decisiones tomadas por grupos de poder extraños a la población directa o indirectamente afectada por ellas.

Al contrario de concepciones instrumentalistas y manipuladoras como las descritas, la participación deberá concebirse como un instrumento de fortalecimiento de la democracia, como un medio de recuperación de la estima personal y colectiva, que tienda a reemplazar el paternalismo mediante la formulación de iniciativas de desarrollo avaladas por la propia capacidad de los grupos intermedios. Como un medio a través del cual la población sea parte fundamental en todo el proceso de la planificación que comprende desde la definición de las prioridades, los recursos, hasta la ejecución y evaluación de los proyectos y acciones.

La participación ciudadana debe concebirse como un medio de control de la calidad de los servicios públicos y de defensa del ciudadano ante la posibilidad de arbitrariedades que le pueda causar el poder público, así como un canal de incidencia

4 Hernán Ibarra, “Descentralización del Estado y Poder Local. Presupuestos teórico analíticos”, en: Revista *Ecuador Debate*, No.50, Quito, agosto 2000:236.

en las decisiones institucionales de asignación de recursos y definición de proyectos y acciones. En definitiva: como un medio de hacer efectiva la ciudadanía para todos los sectores sociales.

6.3. Viabilidad de las propuestas autonómicas

Uno de los temas más controvertidos, pero a la vez de menor profundización en el debate, es el de las finanzas provinciales y nacionales, en particular respecto de la tributación local y nacional, así como la relación entre el aporte tributario provincial y los recursos recibidos del Gobierno Central. A este propósito se han publicado algunos trabajos que revelan cifras y datos que muestran que la mayoría de las propuestas y demandas autonómicas e incluso descentralizadoras son poco viables o que, en todo caso, deben ser reconsideradas a la luz de tales datos.⁵

En este ámbito es conveniente recordar que casi una tercera parte de los recursos presupuestarios del Gobierno Central provienen del endeudamiento; que el 28% del total de los ingresos del presupuesto nacional corresponden al petróleo y sus derivados, que los ingresos —no separables por provincias— representan algo más del 20% del total y que los ingresos tributarios separables por provincias representan menos del 20% de los ingresos del Gobierno Central.⁶

5 La primera publicación que puso en conocimiento público datos e informaciones sobre ingresos tributarios y transferencias del Estado fue el trabajo de la Cámara de Comercio de Quito, *Descentralización y desarrollo*, diciembre de 1999. Inmediatamente, el Grupo de Democracia y Desarrollo Local publicó *Ecuador, un modelo para [des]armar*, en el que realiza un análisis de la configuración de la estructura económica y productiva provincial, así como de los flujos financieros privados y de las asignaciones y recaudaciones tributarias; posteriormente el CONAM, Ministerio de Finanzas y Crédito Público, el Banco del Estado y la GTZ, publicaron en abril del 2000 la *Propuesta de un nuevo modelo de gestión para el Ecuador*, elaborado por la Comisión para la Descentralización, las Autonomías y las Circunscripciones Territoriales, documento de trabajo de circulación limitada que presenta, entre otros datos, las preasignaciones, la distribución de los 15 Fondos Provinciales existentes, indicadores financieros municipales e ingresos y gastos provinciales; Autonomías, Universidad de Especialidades Espíritu Santo, septiembre del 2000.

6 Vicente Albornoz, *Gobierno Central, Autonomías y Finanzas Provinciales*, CORDES, Cuadernos sobre descentralización, No.2, Quito, junio 2000:12.

Por el lado de los gastos, cerca del 40% de los recursos se dedican al pago de la deuda interna y externa. Lo restante, según Vicente Albornoz, se compone en partes casi iguales de gastos del Gobierno Central difícilmente asignables por provincias, sobre todo Policía y Fuerzas Armadas, y en gasto asignable (educación, salud, obras públicas, etc).

La comparación de los ingresos y gastos por provincia, arroja resultados sorprendentes, que llevan a concluir que la mayoría de las provincias son deficitarias, es decir que aportan menos de lo que reciben. Veamos algunos ejemplos al respecto:

De acuerdo a la información publicada por CORDES⁷,

“... existe una enorme dispersión en los ingresos del Estado por provincias. La relación entre la provincia que más tributa (Pichincha con US\$ 176) y la que menos tributa (Zamora Chinchipe con US\$ 1,8) es 97,1.⁸

En un distante segundo lugar en tributación se ubica Guayas con US\$ 103: la diferencia entre esta provincia y Pichincha llama la atención, especialmente si se considera que la población de Pichincha tiene un menor componente rural (27%) que Guayas (34%) y que es de suponer que los habitantes rurales tributen menos que los urbanos. Azuay se ubica en tercer lugar con US\$ 61 en promedio. Fuera de las tres mayores provincias, merecen resaltarse Tungurahua (US\$ 34 por habitante), Imbabura (US\$ 22), y Manabí (US\$ 11).

Ciertas provincias de mucha riqueza agrícola y piscícola como Los Ríos o El Oro aportan muy poco (US\$ 3 y US\$ 7 respectivamente) sobre todo si se las compara con provincias relativamente pobres como Bolívar o Cañar que aportan cantidades per cápita bastantes cercanas (US\$ 2,7 y US\$ 5), respectivamente.

7 Según una publicación sobre “Las Autonomías”, de la Universidad de Especialidades Espíritu Santo de Guayaquil, informaciones y datos con el que cita a continuación crea distorsiones que pueden inducir a interpretaciones erróneas

8 Idem:14.

Con una deuda externa e interna tan grande (cerca de 19 mil millones de dólares), la capacidad de contratación de nuevos créditos se halla prácticamente cerrada. En estas condiciones, señala Vicente Albornoz,⁹ “si el país no puede endeudarse en el futuro y si la mayor parte de las provincias no se autofinancian, ¿con qué recursos va el Gobierno Central a cubrir las deficiencias financieras de las provincias?”

Los datos consignados anteriormente muestran la necesidad e importancia de disponer de la información lo más completa, precisa y confiable posible para estructurar propuestas viables; de lo contrario las demandas y aspiraciones, la mayoría de ellas justas y legítimas, puedan volverse, en la práctica, inviables e incluso inconvenientes para los intereses de la población que confía en la descentralización como un mecanismo de cambio fundamental para el desarrollo equitativo de su comunidad.

En este sentido hay que destacar la propuesta de las Universidades Guayaquileñas, ILDIS, CORDES, Cámara de Comercio de Quito y el CONAM de unificar las estadísticas regionales y metodologías de cálculo y de esta forma lograr estadísticas confiables para todos.

6.4. Conclusión

Los problemas destacados revelan, por un lado la complejidad y los desafíos de la descentralización-autonomía. Problemas que se pueden sintetizar en cuatro: transferencia equitativa y gradual de competencias y recursos del Gobierno Central hacia los gobiernos locales; reforzamiento de la tributación local; mejoramiento de la capacidad de gestión de las administraciones locales; y planificación.

Sin duda los temas de descentralización, autonomías, regionalización e incluso federalismo han vuelto a estar en la me-

9 Idem:10.

sa de interés en los dos últimos meses, especialmente en algunas provincias de la Costa, aunque también han comenzado a generarse reuniones en provincias serranas. En estos eventos se presentan propuestas de la más diversa índole, pero cada vez más mesuradas, menos radicales.

Estas tareas no podrían realizarse de la noche a la mañana, transportando modelos ajenos a nuestra realidad, prescindiendo de realidades regionales, de las potencialidades locales o de la participación de los beneficiarios. Por todo ello es fundamental admitir y respetar los tiempos y ritmos que demanda un debate democrático para, de esa forma, poder construir propuestas viables y ejecutar sus proyectos.

SIGLAS

ALPRO	Alianza para el Progreso
AME	Asociación de Municipalidades del Ecuador
BEDE	Banco Ecuatoriano de Desarrollo
CEPE	Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana
CENAPIA	Centro Nacional de Promoción de la Pequeña Industria y Artesanía
CEPAL	Centro de Estudios para América Latina
CONCOPE	Consortio de Consejos Provinciales del Ecuador
CEDEGE	Comisión de Estudio para el desarrollo de la cuenca del Guayas
CONUEP	Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas
CORPECUADOR	
CORDES	Corporación de Estudios para el Desarrollo
COPEFEN	Coordinadora del Programa de Emergencia para enfrentar el fenómeno de El Niño
CONADE	Consejo Nacional de Desarrollo
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CREA	Centro de Reconversión Económica del Austro
CRM	Centro de Rehabilitación de Manabí
DINAC	Dirección Nacional de Avalúos y Catastros
FISE	Fondo de Inversión Social de Emergencia
FLOPEC	Flota Petrolera Ecuatoriana

FODESEC	Fondo de Desarrollo Seccional
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
IECE	Instituto de Crédito Educativo Ecuatoriano
IETEL	Instituto Ecuatoriano de Telecomunicaciones
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
PSC	Partido Social Cristiano
PREDESUR	Programa de Desarrollo Regional del Sur
SECAP	Servicio de Capacitación Profesional
SENDIP	Secretaría Nacional de Información Pública

BIBLIOGRAFÍA

Albornoz, Vicente

- 2000 *Gobierno central, autonomías y finanzas provinciales*, CORDES, Cuadernos sobre descentralización, No.2, Quito, junio.

Alcívar Santos, Orlando

- 1998 *Comentarios a la Constitución Política del Estado* (La Asamblea Itinerante) 1998, Guayaquil.

Ayala Mora, Enrique.

- 1992 “La cuestión regional en la Historia Ecuatoriana (1830-1972)”, en: Enrique Ayala Mora, ed. *Nueva Historia del Ecuador*, Vol 12, Corporación Editora Nacional-Grijalbo, Quito.

- 1998 *Fundación de la República: Panorama histórico 1830-1885*, en: Enrique Ayala Mora, ed. *Nueva historia del Ecuador, vol 7. Época republicana*. Corporación Editora Nacional, Quito.

Banco Mundial

- 1997 “El Estado en un mundo en transformación”, en: *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997*, Washington.

Barrera, Augusto

- 1998 “Descentralización, participación y planificación en la nueva Constitución”, en: Alejandro Moreano y otros, *La Nueva Constitución. Escenarios, actores, derechos*. Ciudad, Quito.

- Barrera, Augusto, coord.,
1999 *Ecuador: un modelo para (des)armar, descentralización, disparidades y modo de desarrollo*, Centro de Investigaciones Ciudad, Quito.
- Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco
1997 *Diccionario de Política*, Siglo XXI Editores, 10ª edición, México.
- Borja, Rodrigo.
1997 *Enciclopedia de la política*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Cabanellas, Guillermo
1962 *Diccionario de Derecho Usual*, tomo 1, Bibliografía Omeba, Buenos Aires.
- Cámara de Comercio de Quito
1999 *Descentralización y desarrollo*. Diciembre, Quito.
- Carrión, Fernando
1998 “*La descentralización: un proceso de confianza nacional*” en: Francisco Muñoz, Asamblea, análisis y propuesta, Edit. Tramasocial
- CONAM, GTZ
2000 *Proyectos de Descentralización y Desconcentración, “Plan de implementación del nuevo modelo de Estado”, Propuesta para discusión*, Quito.
- Castillo, José Bolívar.
1997 *Descentralización del Estado y desarrollo fronterizo*, 2ª edición, Quito.
- Castillo, Blanco Federico
1998 “Garantías Jurídicas de la autonomía local e iberoamericana: una reflexión sobre el régimen español en: Federico Castillo Blanco, coord: Estudios sobre Gobiernos Locales, Unión de Municipalidades Granada.
- Chávez, Angel Polibio
1998 *Reforma constitucional: ¿Más gobernabilidad?*, Fundación Ecuatoriana de Estudios Sociales, FESO, Quito.
- Chiriboga, Galo Chiriboga y Quintero, Rafael, eds.
1998 *Alcances y limitaciones de la reforma política en el Ecuador*, Asociación Americana de Juristas, Escuela de Sociología de la Universidad Central, ILDIS, Quito.

CLAD.

- 1997 “La descentralización política en el Estado federal. La descentralización administrativa en Argentina. Análisis comparativo”, en *Anales 1. Desafíos y perspectivas de la descentralización*, Ier. Congreso Interamericano del CLAD sobre las Reformas del Estado y de la Administración Pública, CLAD, BID, PNUD, AECI, Caracas.

Coraggio, José Luis

- 1991 “Poder local, ¿Poder popular?”, en: *Ciudades sin rumbo. Investigación urbana y proyecto popular*, SIP, Ciudad, Quito.

Coraggio, José Luis

- 1987 “Territorios en Transición. Crítica a la Planificación Regional en América Latina”, en: *Ciudad*, Quito.

CORDES.

- 1999 La ruta de la gobernabilidad, CORDES-Centro de Investigación y Promoción Ibeoramericana-Europa (CIPIE), Quito.

De Santis, Gustavo Juan

- 1997 “La descentralización política en el Estado Federal. La descentralización administrativa en Argentina. Análisis comparativo”, en: *Análisis 1. Desafíos y perspectivas de la descentralización*, Ob. cit. Caracas

Donoso, Patricio

- 2000 *Propuestas de descentralización y elementos de análisis*, Cuadernos de descentralización, No.3, CORDES Quito, julio.

Ebert Stiftung

- 1997 *Guía de Términos Económicos*, Proyecto Latinoamericano para Medios de Comunicación, Friedrich, Quito.

Hurtado, Osvaldo

- 1995 “Estado, democracia y gobierno”, en: *Reforma y modernización del Estado*, ILPES, CEPAL, NNUU, Santiago de Chile.

- 1998 *Reforma constitucional: ¿Más gobernabilidad?*, Fundación Ecuatoriana de Estudios Sociales, FESO, Quito.

- 1998 *Una Constitución para el futuro*, FESO, Quito.

- Ibarra, Hernán.
2000 “Descentralización del Estado y poder local: Presupuestos teóricos analíticos”, en: *Ecuador Debate*, No.50, Quito, agosto.
- ILDIS
1994 *Léxico político ecuatoriano*, ILDIS, Quito.
- ILPES
1995 “Reforma y modernización del Estado”, en: *Reforma y modernización del Estado*, ILPES, CEPAL, NNUU, Santiago de Chile.
- Kliksbertg, Bernardo
1997 “Repensando el Estado para el desarrollo social más allá de convencionalismos y dogmas”, en: *Reforma y Democracia*, No. 8, CLAD, mayo, Caracas.
- León Trujillo, Jorge
1998 “Una descentralización a contracorriente, el caso de Ecuador” en: Galo Chiriboga y Rafael Quintero, eds. Alcances y limitaciones de la reforma política en el Ecuador, Asociación Americana de juristas, Escuela de Sociología de la Universidad Central, ILDIS, Quito.
- Loján, Verónica
1999 “Pánico por el futuro de Brasil”, en: *Gestión*, No. 57, marzo, Quito.
- López, Julio Oscar y Tais, Noris Amanda
1997 “Efecto y valor de la descentralización en el régimen federal”, en: *Anales 1. Desafíos y perspectivas de la descentralización*, 1er. Congreso Interamericano del CLAD Sobre las reformas del Estado y de la Administración Pública, CLAD, BID, PNUD, AECI, Caracas.
- Mata, Humberto
1999 “Proyectos de autonomías ecuatorianas” en: Francisco Muñoz comp. *Descentralizaciones*, Tramasocial, Quito.
- Machado Hurtado, Gustavo
1998 “Perspectivas económico-financiero de la Autonomía local” en: Federico Castillo, coord., Quito.
- Manguashca, Juan
1992 *La cuestión regional en la Historia Ecuatoriana (1830-1972)* en: Enrique Ayala Mora, ed. *Nueva Historia del*

Ecuador Vol. 12 Ensayos Generales I Corporación Editora Nacional-Grijalbo, Quito.

Moncayo, Patricio

1988 “Evolución del Estado en el Ecuador”, en: *Estado, Política y Democracia en el Ecuador*, ILDIS, El Conejo, Quito.

Moreano, Alejandro y otros.

1998 *La Nueva Constitución. Escenarios, Actores, Derechos*, CIUDAD, Quito.

Muñoz, Francisco (comp.)

1998 Asamblea análisis y propuestas. Edit. Tramasocial, Quito.

Noboa Bejarano, Ricardo.

1999 *En busca de una esperanza. Análisis de la Constituyente de 1998*, EDINO, Guayaquil

Ojeda Segovia, Lautaro,

1992 *Bondad y perversidad de la privatización. Opinión pública y publicada*, ILDIS, Quito.

1998 *Encrucijadas y perspectivas de la descentralización en el Ecuador*, Abya-Yala, Quito.

1999 “Las diferencias entre costeños y serranos: ¿Motivo de acercamiento o separación?”, en *Gestión*, No. 58, abril, Quito.

Paz y Miño, Juan

2000 Revolución Juliana. Nación, ejército y democracia, Abya-Yala, Quito.

Putnam, Robert, D.

2000 *Resultados de las autonomías italianas (Haciendo funcionar la democracia)*, Serie Cuadernos sobre descentralización, No.4, Traducción y resumen: Patricio Donoso, CORDES, Quito.

Quintero, Rafael

1991 *La cuestión regional y el poder*, Corporación Editora Nacional, Quito.

Ramírez Hernández, Guillermo

1997 “Conceptos sobre descentralización”, en: *Federalismo y desarrollo*, BANOBRAS, octubre, noviembre y diciembre, México.

República del Ecuador

1971 Ley de Régimen Municipal, R. Of. 5.331, octubre, Quito.

- 1994 Estatuto del régimen jurídico administrativo de la Función Ejecutiva. Glosario de términos, R. Of. 411 2do, 5to. marzo, Quito.
- 1997 Ley Especial de descentralización del Estado y de participación social, R. Of. 169, 8 de octubre, Quito.
- 1997 Ley Especial de distribución el 15% del presupuesto del gobierno central para los Gobiernos Seccionales, R. Of. 27 marzo, Quito.
- 1997 Reglamento de la aplicación de la ley especial de distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales. R. Of. 183, octubre, Quito.
- 1998 Constitución Política de la República del Ecuador, R. Of. 1, 11 agosto.
- Román Armendáriz, Alejandro
- 1993 *Política: 650 conceptos al alcance de todos*, IEP, ILDIS, Guayaquil.
- Salgado, Germánico
- 1995 *Del desarrollo al espejismo*, Universidad Andina, CEN, Quito.
- Sánchez - Parga, José
- 1999 “Opinión Pública”, en: *Ecuador Debate*, No. 46, CAAP, abril, Quito.
- Schuldt, Jürgen
- 1995 *Repensando el desarrollo: Hacia una concepción alternativa para los países andinos*, CAAP, Quito.
- Trujillo, Julio César
- 1994 Teoría del Estado, en el Ecuador. Estudio de derecho constitucional, Corporación Editora Nacional, U. Andina Simón Bolívar, Quito.
- Villavicencio, Gaitán
- 1994 “Federalismo”, en: *Léxico político ecuatoriano*, ILDIS, Quito.
- Unda, Mario
- 1998 “Una descentralización a confrontamiento, el caso de Ecuador”, en: Galo Chiriboga y Rafael Quintero, limitación, Quito..