



ASAMBLEA CONSTITUYENTE

DIALOGO DE EXPERTOS INTERNACIONALES CON ASAMBLEÍSTAS

ESPECIALISTA: Jörg Faust

PERFIL: Economista y politólogo, es experto en economía política relacionada a cambios institucionales. En este contexto se ha dedicado, entre otras, al análisis de procesos de descentralización en América Latina. Ha sido consultor para organizaciones como la GTZ, el ministerio alemán de cooperación o el Banco Mundial. Entre 2004 y 2006 ha dirigido un proyecto de investigación que se dedicaba a analizar el proceso de descentralización en el Ecuador.

TEMA: Descentralización

MODALIDAD: Diálogo en mesas

MESA: Estructura e Instituciones del Estado y Organización Territorial y Descentralización

FECHA: Marzo de 2008

LUGAR: Montecristi

Los Cuatro Retos Principales de la Descentralización en el Ecuador

Resumen:

La descentralización no es un fin en sí mismo. Es un proceso que procura crear una estructura de Estado que no solamente fortalece y blinda la democracia sino también da incentivos para la integración y la competitividad económica. Visto desde esta perspectiva, se podría argumentar que Ecuador tiene una tradición histórica de dar importancia a la descentralización como un principio organizador del Estado. Sin embargo, durante las últimas décadas, el proceso de descentralización en su conjunto ha sido errático y muchas veces disfuncional. Por esto, el país actualmente enfrenta cuatro retos con respecto a la descentralización, de los cuales los primeros cuatro se deben solucionar de manera secuencial:

Primero, existe la necesidad de llegar a un consenso sobre el tipo de Estado con respecto al grado de autonomía de las entidades subnacionales.

Segundo, hay que aclarar el rol y el carácter del nivel intermedio entre lo local y lo nacional, que tradicionalmente ha sido debilitado por los intereses de élites locales y nacionales.

Tercero, después de haber llegado a un consenso sobre el modelo de Estado y el rol del nivel intermedio, hay que confrontarse con el reto de asignar las competencias administrativas de una manera que respete la heterogeneidad de las entidades subnacionales y que a la vez termine con el esquema actual de una descentralización opcional.

Cuarto, hay que reformar el sistema de la descentralización fiscal de tal manera que se reduzca el potencial discrecional de las transferencias como también la excesiva dependencia de las entidades subnacionales de las transferencias del nivel central.

Finalmente, hay que añadir, que una de las causas fundamentales de las deficiencias ha sido la falta de partidos políticos capaces de agregar los intereses diversos de grupos sociales a un programa coherente de descentralización. Visto de esta perspectiva, es crucial que el proceso constitucional no solamente refleje un compromiso actual de corto plazo, que se podía reflejar en una Constitución demasiado compleja y contradictoria.

1. Introducción: trayectoria de la descentralización

Ecuador tiene una larga y muchas veces complicada, trayectoria de descentralización, la cual se ha manifestado sobre todo en un municipalismo fuerte, en una relación muchas veces conflictiva entre las tres regiones del país como también entre sus dos ciudades más importantes.

Desde la re-democratización y el final del régimen militar, el Ecuador, como otros de sus vecinos latinoamericanos, ha retomado estas experiencias históricas. Por esto, hasta cierto punto, se puede constatar que hubo avances importantes con respecto a las tres dimensiones de la descentralización. En lo **político**, las elecciones en el nivel local (cantonal) y provincial y – aunque de manera muy paulatina – los mecanismos de mayor control ciudadano como la introducción opcional del presupuesto participativo, han sido pasos importantes. En lo **fiscal**, en los años noventa se pudo observar un aumento significativo de recursos disponibles en los niveles subnacionales, el cual tuvo su mayor expresión en la llamada Ley del 15%. Finalmente, la descentralización **administrativa** también ha tenido una dinámica, cuando la Asamblea Constitucional del 1997/1998 optó por un mecanismo opcional de asignación de competencias, reflejado en el artículo 226 de la Constitución de 1998. Por el otro lado, esta dinámica no llevó a un proceso de descentralización ordenado y orientado hacia el principio de subsidiaridad. Mientras la descentralización provocó ciertos avances a nivel local, el proceso en su conjunto ha sido errático y muchas veces incoherente. Como consecuencia, la descentralización en el Ecuador hasta ahora ha contribuido solamente de manera limitada a las metas generalmente asociadas con un proceso de descentralización funcional: en el ámbito político un apoyo fuerte a la democratización vía el balance vertical de poderes y un mejor monitoreo ciudadano de las políticas; y en el ámbito económico una mejor

integración territorial como una mejor competitividad nacional vía la competencia sostenible entre las entidades subnacionales.

Especialmente desde la mitad de los años noventa el proceso se volvió altamente politizado, reflejando así los conflictos profundos dentro de la sociedad ecuatoriana y reflejando de cierta manera un doloroso proceso de “*nation-building*” atrasado. Bajo este contexto, la actual situación política es ambivalente. Por un lado, “renovar” el país vía una profunda reforma constitucional refleja la inestabilidad institucional a nivel nacional, que fue característica en la última década. Por otro lado, el actual Gobierno no solamente cuenta con una alta legitimidad sino que también con una mayoría estable en la Asamblea Constituyente, constelación que podría ser aprovechada para la creación de una Constitución funcional y coherente para el desarrollo político y económico del país. Para lograrlo, en particular con respecto a la estructura del Estado y la descentralización, la Asamblea Constitucional se confronta cuatro tareas fundamentales, que deben ser “solucionadas” de manera secuencial:

- Llegar a un consenso sobre el tipo de Estado
- Aclarar el rol del nivel intermedio de manera simple y transparente
- Asignar las competencias de manera más ordenada
- Reformar el sistema de la descentralización fiscal

2. Retos principales de la descentralización

2.1 Un consenso sobre el tipo de Estado

El Ecuador tradicionalmente ha sido confrontado con conflictos entre las tres regiones del país como también entre las dos ciudades más importantes: Guayaquil y Quito. Estos conflictos –que se centraron en la distribución del poder político así como el poder de formular las políticas económicas- resultaron en una situación paradójica. Por un lado, el Gobierno Central fue debilitado y solo en pocas ocasiones ha tenido la fuerza suficiente para implementar estrategias de carácter nacional. Sin embargo, los principales actores subnacionales tampoco fueron capaces de organizar una acción colectiva, que hubiera transformado el Estado unitario ecuatoriano hacia un sistema más federal con una autonomía más profunda de las entidades subnacionales. Por esta razón es fundamental para la estabilidad política y el futuro económico, llegar a un consenso, que defina de manera clara el tipo de Estado.

Es cierto, que las entidades subnacionales – provincias y municipios – bajo el actual marco constitucional ya gozan de cierta autonomía. Sin embargo, parte de las élites demandan una autonomía legislativa más fundamental, bajo la cual el Estado central renunciaría a la responsabilidad de por lo menos formular los ejes rectores de muchas políticas sectoriales. Esta demanda origina primordialmente de una estrategia política, ya que esta autonomía más fundamental tendría la función de un “blindaje institucional” frente a las intervenciones del nivel central, que en muchas ocasiones han sido de manera discrecional. Sin embargo, entidades subnacionales con una autonomía legislativa más fundamental, fácilmente contribuirían a un sistema político aún más fragmentado, dada la gran heterogeneidad de la sociedad ecuatoriana. Desde una perspectiva colectiva y para la consolidación de un Estado-Nación parece ser más funcional un Estado unitario

descentralizado, en donde las entidades subnacionales gocen de ciertos derechos legislativos mientras el Gobierno Central mantenga la capacidad de formular las líneas generales de las políticas sectoriales.

2.2 ¿Qué hacer con el nivel intermedio?

Una vez definido el modelo del Estado, el segundo reto consiste en reformar el nivel de Gobierno intermedio, actualmente asumido por las provincias y sus Consejos Provinciales. Será sumamente importante, no solamente definir el rol de este nivel de gobierno de manera simple, sino también de darle suficientes competencias y recursos. Dada la heterogeneidad geográfica, económica y cultural del Ecuador, la consolidación de un Estado-Nación dependerá mucho de un nivel de gobierno intermedio fuerte y estable. Este hecho también nos demuestra la experiencia internacional: sociedades heterogéneas son más estables y progresivas, si están equipadas con una estructura de Estado caracterizada por un Gobierno intermedio fuerte y capaz de vincular lo nacional con lo local.

Desafortunadamente, en el pasado el nivel intermedio ha sido el más débil y fragmentado en el Ecuador. Mientras que el nivel de fragmentación a nivel local (cantonal) es muy moderado comparado con los otros países latinoamericanos, esta misma comparación indica uno de los más altos niveles de fragmentación en el nivel intermedio:¹ tradicionalmente, los actores claves del Estado ecuatoriano han sido los municipios grandes y medianos, así como el Gobierno Central. Por intereses de mantener su posición privilegiada frente a las provincias, estos actores muchas veces se han destacado por limitar los recursos como las competencias del nivel intermedio.

Entonces, los actores que hoy en día critican más la debilidad institucional del nivel intermedio, representan muchas veces las entidades responsables para esta misma debilidad. Por esta lógica de economía política, hay que analizar muy en detalle los motivos políticos detrás de las diversas propuestas actuales con respecto al futuro de las provincias y regiones.

Bajo este contexto, no parece ser muy funcional crear provincias dominadas por alcaldes y regiones dominadas por el Gobierno Central: una solución que replicará la vieja debilidad del Estado ecuatoriano en el cual un fuerte municipalismo se confrontó con el Gobierno Central sin el que hubiera tenido una fuerza interlocutora en el nivel intermedio. Por esto, una reforma del Estado tiene que dar fuertes incentivos para que se realicen dos metas con respecto al nivel intermedio. Desde una perspectiva vertical, por lo menos a mediano plazo, deberá surgir solamente una entidad en el nivel intermedio con legitimidad política propia, competencias y recursos. Desde una perspectiva horizontal, hay que crear incentivos que reduzcan el número de entidades en el nivel intermedio, ya que en la actualidad el gran número de provincias está debilitando la capacidad de acción colectiva del nivel intermedio.

¹ Como indicador comparativo se pueden usar dos indicadores: 1) El número de habitantes de un país dividido por el número de entidades subnacionales de un nivel (municipio respectivamente provincia o Estado); 2) El territorio nacional (kilómetros cuadrados) dividido por el número de entidades subnacionales de un nivel (municipio respectivamente provincia o Estado).

2.3 La asignación de competencias

El tercer reto, después de definir el tipo de Estado y el rol del nivel intermedio, es crear un sistema de asignación de competencias que responda a dos principios normativos:

El primer principio es la **subsidiaridad**, que pronuncia la importancia del potencial subnacional de desarrollar políticas públicas eficaces y eficientes. La ventaja del nivel subnacional resulta de la cercanía de los actores políticos a las necesidades de la ciudadanía y también de la cercanía de los ciudadanos a las decisiones políticas, dándoles así un mayor potencial de monitoreo y control.

El segundo principio son posibles **efectos de escala en la producción de bienes colectivos**, que pueden favorecer el nivel central o hasta a un nivel supranacional. Infelizmente, el sistema actual de la asignación de competencias en el Ecuador no responde mucho a estos principios normativos para la asignación de competencias.

Al contrario, el artículo 226 de la actual Constitución ha llevado a un mecanismo de descentralización opcional de competencias, que resultó en una descentralización administrativa escasa y poco ordenada. Fuera de las áreas de turismo y medioambiente, sólo un tercio de los municipios ha solicitado competencias entre 1999-2004, muchas veces por resistencia del nivel central o asumiendo (correctamente), que las competencias administrativas no iban ser acompañadas por recursos financieros.

Dada esta situación insatisfactoria, un nuevo arreglo institucional debería dejar el mecanismo opcional de asignación de competencias. Sin embargo, un nuevo reglamento tampoco debería volverse una “camisa de fuerza” para la asignación de competencias, dada la heterogeneidad de capacidades administrativas y económicas de las entidades subnacionales del Ecuador.

Una solución podría estar en combinar cuatro aspectos claves.

- Primero, hay que identificar las competencias exclusivas para el nivel central y aclarar cómo se identificarán las áreas con competencias concurrentes (salud, educación, etc.) respectivamente como se organizará la división de trabajo con respecto a estas áreas.
- Segundo, hay que establecer un mecanismo que permita la asignación de competencias de manera gradual para que las entidades con capacidades limitadas tengan un periodo adicional (pero limitado) de asumir ciertas competencias.
- Tercero, dada la gran heterogeneidad entre municipios, es razonable establecer un mecanismo flexible que permita la asignación de competencias mixtas y la creación de mancomunidades. Dependerá entonces de las capacidades y del tamaño del municipio, si ciertas (ex ante definidas) competencias quedan en el cantón, en la provincia o – si hay voluntad de cooperación - en una mancomunidad de cantones.
- Dado el problema de la desconexión de la descentralización administrativa y la descentralización fiscal, un nuevo orden institucional hay que asegurar, que la asignación de competencias esté acompañada de recursos fiscales.

No obstante, un orden institucional con estas cuatro recomendaciones tendría que demostrar cierta complejidad, es importante limitar esta complejidad para que los ciudadanos puedan reconocer y atribuir la responsabilidad de una política pública al nivel

de gobierno correspondiente. Finalmente, será necesario dejar muchos aspectos más concretos del orden institucional para la asignación de competencias para leyes especiales (del régimen municipal/provincial). En principio, la Constitución solamente deberá incluir los principios que guían la asignación de competencias y los arreglos concretos más importantes.

2.4 La dimensión fiscal de la descentralización

En un Estado descentralizado, las entidades subnacionales deben contar con recursos propios y de transferencias del Estado central para que puedan realmente asumir los deberes administrativos que se les ha encomendado en el transcurso de la asignación de competencias. Aunque se ha aumentado los recursos fiscales que reciben entidades subnacionales, la descentralización en el Ecuador también se caracteriza por serias deficiencias. Por esto, sería necesario reformar el ámbito fiscal:

Primero, es necesario pensar en **reducir la discrecionalidad** en la asignación de transferencias. Desde los años noventa, sucesivamente se ha creado un aglomerado de reglas y normas que afectan la transferencia. En muchas ocasiones, la creación de estas normas estaba ligada a intereses políticos particulares, que lograron transferir recursos fiscales a cambio de respaldo político. Dada la existencia de fuertes intereses regionales y provinciales en la política ecuatoriana, el del Gobierno Central y del Parlamento, junto con la fragmentación política han politizado altamente el sistema de transferencias. Por esto es necesario fusionar las existentes normas bajo un único arreglo que guíe la transferencia de la manera más simple y transparente. En este contexto una parte de las transferencias deberán asignarse con respecto a una fórmula simple que contenga los criterios de población, nivel de pobreza y esfuerzo fiscal local. Adicionalmente, otra parte de las transferencias deben reflejar el cargo administrativo de la entidad después de la asignación de competencias administrativas.

Segundo, es necesario **reducir la dependencia** excesiva de las entidades subnacionales de las transferencias del Estado central. Excluyendo algunos municipios, las transferencias son alrededor del 90% del total de los ingresos de los municipios. Esta dependencia excesiva tiene varias desventajas: Primero, la importancia relativa de las transferencias significa, que aumentan los incentivos para los actores del nivel central de discrecionalmente distribuir parte de las transferencias por razones políticas. Adicionalmente, la dependencia excesiva de transferencias crea incentivos para la creación de nuevas entidades a nivel subnacional, ya que su financiación no dependerá de los recursos propios sino de las transferencias preestablecidas. También existe evidencia, que los gastos públicos son menos ineficientes en entidades subnacionales con más recursos propios. Por esto hay que tratar de fortalecer los recursos propios de las provincias y municipios sin olvidarse de que las transferencias por mucho tiempo tendrán un peso fuerte, dada la heterogeneidad económica y la resultante necesidad solidaria de redistribución de los recurso financieros.

3. Como conclusión: una perspectiva desde la economía política

Procesos de descentralización pueden fomentar el desarrollo productivo y la legitimidad democrática pero también son procesos de transformación profunda, que crean ganadores

y perdedores y por esto son politizados y conflictivos. Los gobiernos centrales compiten con los niveles subnacionales por legitimidad política, recursos financieros y competencias administrativas; conflictos, que también se observan entre municipios y provincias.

Durante procesos de descentralización también existen conflictos en un nivel de Estado. Por ejemplo, municipios/provincias con diferentes tamaños y diferentes niveles de desarrollo tienden a preferir diferentes fórmulas de distribución de transferencias. A nivel del Gobierno Central también hay conflictos entre ministerios sectoriales sobre las modalidades de la descentralización financiera y administrativa, ya que estos procesos afectan diferentes ministerios de manera diferente.

Cabe la pregunta, si todos los actores del Estado tienen intereses especiales en el proceso de descentralización ¿quién se hace responsable para formular e implementar reformas de Estado concordantes con el interés colectivo de la sociedad? En democracias consolidadas esta tarea corresponde a los partidos, los cuales agregan los diferentes intereses de la sociedad a programas políticos.

Infelizmente, en el Ecuador, como en muchas otras democracias de América Latina, los sistemas partidarios han sido muy deficientes. Como la gran mayoría de los partidos políticos ha representado solamente sectores pequeños de la sociedad, muchas veces de manera clientelar y caudillista, los partidos no han cumplido su función. Esto ha sido una causa fundamental de la incoherencia y disfuncionalidad de muchos procesos de descentralización.

Bajo este contexto, la Asamblea Constituyente en el Ecuador tiene la difícil tarea de temporalmente ocupar este vacío dejado por partidos disfuncionales y de formular una Constitución basada en el interés colectivo de la sociedad ecuatoriana. Por un lado, dada la legitimidad actual del Gobierno ecuatoriano y la mayoría concordante en la Asamblea, la tradicional fragmentación de los órganos legislativos no se presenta de manera tan fuerte actualmente. Por el otro lado, no hay que olvidar, que esta mayoría es más un movimiento político heterogéneo que un partido organizado y programático.

Por esto, para formular las líneas estratégicas de la descentralización en la nueva Constitución ecuatoriana va a ser crucial, agregar estos intereses heterogéneos de manera coherente. Dada la heterogeneidad de los intereses en la Asamblea y el hecho de que habrá elecciones al final del año, que afectarán los cálculos políticos de muchos asambleístas, esto no va a ser una tarea fácil.