

Ciencias Sociales

Revista de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas

Junio del 2000

18

II Epoca

El alzamiento popular del 21 de enero y sus implicaciones para la democracia en el Ecuador
Rafael Quintero

La decadencia política de un estado sin ciudadanía
Pablo Celi

La "antipatria" febreescorderista: una aproximación al discurso político de León Febres Cordero
César Montúfar

Los movimientos indígenas latinoamericanos y la construcción del orden político cristiano
Angel Casas

Globalización y caducidad de las bases nacionales de la política
Julio Echeverría

Paradigmas contrapuestos en la Democracia
Rafael Romero

La noción funcional de sistema en la *Dialéctica de la Ilustración* de Adorno y Horkheimer
Francisco Estrella

Descentralización y gobiernos intermedios en el Ecuador
Marco Velasco

Género e investigación científica en las universidades ecuatorianas
Silvia Vega

Ciencias Sociales

Revista de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas

Director:

Julio Echeverría

Comité Asesor:

Fernando Bustamante

Hans Ulrich Böniger

Leonardo Espinoza

Joaquín Hernández

Nicanor Jácome

César Montúfar

Alejandro Moreano

Rafael Quintero

Carlos Tutivén

Consejo Editorial:

César Albornoz

Natalia Arias

Milton Benítez

Alfredo Castillo

Pablo Celi

Simón Corral

Manuel Chiriboga

Mauricio García

Iván Gomezjurado

Daniel Granda

Luis López

Gonzalo Muñoz

Alicia Ponce

Napolcón Saltos

Mario Unda

Silvia Vega

Marco Velasco

Fundada en 1976

por Rafael Quintero

Las ideas vertidas en los artículos de esta publicación son responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente a los criterios de esta Revista. La Revista Ciencias Sociales no se compromete a devolver los artículos no solicitados.

Para correspondencia dirigirse a:

Escuela de Sociología y Ciencias Políticas

Universidad Central del Ecuador

Ciudadela Universitaria

Teléfono (5932) 558847

Fax (5932) 565822

Correo electrónico: jchever@uio.satnet.net

Esta Revista se publica con el auspicio del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales ILDIS

Descentralización y Gobiernos Intermedios en el Ecuador

Marco Velasco*

Sumario

Este artículo desarrolla un análisis sistemático de la descentralización como concepto cuya amplia difusión oculta la diversidad e incluso contradicción de sus acepciones. Para esclarecer el concepto, el autor realiza una descripción de distintos tipos de descentralización, apoyándose en las experiencias actuales de administraciones descentralizadas tanto en Europa como en América Latina. Velasco presenta, finalmente, un alegato a favor de la descentralización con base en los Consejos Provinciales, como entidades territoriales adecuadas para asumir las tareas que ésta presenta, no solo a nivel operativo, sino también en tanto unidades políticas y culturales.

Introducción

El centralismo, en el Ecuador de fin de siglo, se ha convertido en una especie de pecado político imperdonable. Nadie en su sano juicio se declararía centralista y todos claman por la descentralización.

Sin embargo, el centralismo no siempre fue perverso. En Europa, éste estaba asociado a la superación de la segmentación medieval de los territorios, a la conformación de los estados nacionales y a las ideas de la Revolución Francesa. Así mismo, en la génesis el Estado ecuatoriano, el centralismo parece responder a la necesidad histórica de construir una nación a partir de unidades socio-territoriales diversas y desarticuladas, así como a la de atenuar los efectos centrífugos y disolutorios de los caudillismos regionales.

* Profesor de la Escuela de Sociología de la Universidad Central del Ecuador.

El caso ecuatoriano es muy ilustrativo. Ecuador es resultado de la integración forzosa, *manu militari*, de sociedades regionales diversas, con ninguna o muy escasa articulación entre ellas, lo que explica la persistencia de tendencias centrífugas, que se manifiestan con fuerza en algunos momentos críticos de la historia del país. Esto hace que persista en el inconsciente colectivo, un cierto temor a la disolución, que impide liberar y aprovechar para el desarrollo las potencialidades locales y regionales.

Por otra parte, la literatura existente y todos los expertos en el tema admiten que la descentralización no es un fin en si mismo, sino un medio para lograr gobernabilidad y desarrollo con mayor equidad y democracia, aparte de que es un tema que admite diversos enfoques y un proceso que incluye múltiples componentes. Dicho en otros términos, existen diversas maneras de abordar la descentralización del Estado. Cada uno de estos abordajes posibles tiene promotores sociales e institucionales que lo impulsan en virtud de que se adapta a sus específicos intereses.

Aunque parece existir consenso respecto a la necesidad de descentralizar, las diferencias de concepción respecto de qué se pretende con la descentralización y respecto de cómo debe hacerse, son dramáticas.

Las propuestas descentralizadoras de mayor circulación e impacto en el país, incluida la que se expresa en la Ley de Descentralización, han pasado por alto los aspectos políticos y territoriales, que, por la reactivación de las propuestas autonomistas, son ahora los de mayor trascendencia y significación.

Los enfoques vigentes de la descentralización, impulsados por los organismos multilaterales de crédito (BID y Banco Mundial), por las agencias gubernamentales de desarrollo (Banco del Estado, CONAM) y por la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, AME, han enfatizando, más bien, en los aspectos fiscales, reducidos a la magnitud y la regularidad de las transferencias de recursos financieros a los gobiernos locales y, en los aspectos administrativos, a la transferencia de funciones del Gobierno Nacional a los municipios, propósito que enfrenta resistencias de los propios gobiernos municipales.

La experiencia y el modelo municipalista de la descentralización por vía de la distribución centralizada de recursos fiscales parece haberse agotado. Es indispensable repensar el tema para formular nuevas propuestas.

Cuadro 1
Enfoques de la descentralización

Enfoques	Características destacadas
Administrativo	<p>El énfasis del enfoque administrativo es racionalizar el uso de recursos públicos, para minimizar costos y maximizar beneficios.</p> <p>Promovido por los gobiernos nacionales, principalmente para resolver los problemas del sobredimensionamiento y la ineficiencia del sector público centralizado.</p> <p>La preocupación principal es la transferencia de funciones del gobierno central a los gobiernos subnacionales.</p>
Político	<p>El énfasis u objetivo central del enfoque político es democratizar el Estado por la vía de posibilitar e incrementar la participación ciudadana en la gestión de lo público.</p> <p>Un Estado elitista, en el que la población no se siente representada, es un Estado débil.</p> <p>Se destaca el rol de los gobiernos seccionales por su cercanía a la comunidad, lo cual le ofrece al Estado la oportunidad de incrementar su legitimidad, mediante la participación de los vecinos en la gestión de lo público.</p> <p>La preocupación central de este enfoque es el fortalecimiento institucional de los municipios, su legitimidad y capacidad de convocatoria.</p>
Territorial	<p>El énfasis u objetivo básico de este enfoque de la descentralización, es mejorar la distribución territorial del poder y de los beneficios del desarrollo, esto es, reducir y minimizar los graves desequilibrios y desigualdades regionales.</p> <p>Este enfoque destaca la importancia de los gobiernos intermedios para la administración racional del territorio y enfatiza en las condiciones para el desarrollo endógeno de las unidades socio territoriales.</p> <p>Su preocupación central son las competencias según niveles de gobierno, la articulación y coordinación entre ellos.</p>
Fiscal	<p>Desde el punto de vista de los gobiernos seccionales este enfoque se expresa en el reclamo de mayores transferencias fiscales.</p> <p>En este enfoque cabe el debate sobre distribución centralizada de recursos o federalismo fiscal.</p> <p>Su preocupación central son los mecanismos de transferencia y, en general, las relaciones fiscales intergubernamentales.</p>

Modelos, enfoques y contenidos de la descentralización

Las múltiples versiones y enfoques de la descentralización se explican también en función de los diversos agentes sociales e institucionales que la impulsan. El efecto de reducción del tamaño del Estado que se busca con la descentralización ha sido, tal vez, uno de los propósitos más difundidos para consumo de la opinión pública.

Sin embargo la reducción del tamaño del Estado no es sino un efecto residual de la descentralización, que tiene otros propósitos altamente positivos, como mejorar la distribución territorial de los beneficios del desarrollo; democratizar el Estado y racionalizar y maximizar la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Desde este punto de vista, hay al menos cuatro enfoques de la descentralización: administrativo, político, territorial y fiscal. Cada uno de estos enfoques cuenta con sus propios adherentes institucionales. El enfoque administrativo ha sido promovido por los gobiernos nacionales de América Latina, principalmente para resolver los problemas del sobredimensionamiento y la ineficiencia del sector público centralizado. El enfoque político es promovido desde diversos actores de la sociedad civil con énfasis en las autonomías territoriales y en la democracia local. El enfoque territorial, que es quizá el más novedoso, enfatiza en las condiciones para el desarrollo local endógeno y finalmente el enfoque fiscal, emblema fundamental de los gobiernos subnacionales y sus gremios, que reclama una mejor distribución de los ingresos públicos, en otros términos, el incremento de las transferencias fiscales a los gobiernos seccionales.

Es fácil concluir en la necesidad de una propuesta de descentralización no comprometida ni sesgada por intereses específicos, en la que los diversos enfoques constituyan posiciones complementarias y que el énfasis en uno u otro aspecto dependa de la situación y características particulares de cada país o Estado.

Contenidos de la descentralización

Así mismo, los contenidos de la descentralización son múltiples, como diversas son las respuestas que puede darse las preguntas de qué y para qué la descentralización. De la importancia o la prioridad que se asigne a las diferentes respuestas que admiten las preguntas, dependerán los contenidos que se asigne al proceso.

¿Qué es la descentralización?

- Es un proceso de rediseño del Estado, por el cual se traslada poder, competencias y recursos, desde el gobierno central, hacia los niveles subnacionales de gobierno.

- Es un medio para reducir los desequilibrios territoriales y distribuir más equitativamente el poder y los recursos en el territorio.
- Es un medio para democratizar el Estado, posibilitando mecanismos de participación de los ciudadanos, en la administración de lo público y en las decisiones relacionadas con asuntos de interés colectivo.

¿Para qué se descentraliza?

- Para distribuir más equitativamente el poder y los recursos en el territorio.
- Para reducir los costos y las ineficiencias provocadas por el centralismo.
- Para ampliar la cobertura, mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios públicos
- Para responder con mayor celeridad y eficiencia a las necesidades y demandas de la población.
- Para aprovechar y fortalecer las capacidades locales.
- Para posibilitar una mayor participación de la población en la gestión de lo público.
- Para mejorar la distribución de los recursos fiscales.

¿Qué se descentraliza y qué permanece centralizado?

Un principio bastante difundido es que debería descentralizarse todo lo que, a menores costos y con mejores controles por parte de la comunidad, pueda ser provisto a nivel provincial o municipal, con excepción de lo que expresamente establece la Constitución, como funciones exclusivas del Gobierno Nacional.

¿Hacia qué niveles territoriales y de gobierno se descentraliza?

En el Ecuador, la respuesta única de los promotores de la descentralización ha sido: ¡hacia los municipios! Los consejos provinciales hasta antes de 1998, en que se pone en vigencia la nueva Constitución Política del Estado, eran una especie de convidados de piedra en los foros, los debates y procesos de descentralización.

Las diversas propuestas de descentralización, incluida la Ley de Descentralización vigente, ha evadido el problema de los ámbitos provinciales como espacios de intermediación y provisión de servicios que, por su escala, superan el ámbito municipal.

Cuadro 2
Principios de política territorial

Tradicionales	Modernos
Énfasis en la distribución o asignación territorial de recursos desde el gobierno central, para el mejorar e incrementar el capital físico.	Énfasis en el desarrollo local y regional, esto es en la generación de recursos endógenos y en el mejoramiento del capital social y el capital humano.
Énfasis en la importancia de los recursos externos para el desarrollo.	Énfasis en el potencial endógeno, en el fortalecimiento de las capacidades locales y regionales.
Modelo de crecimiento concentrado y centralizado en ciertas localidades y regiones.	Modelo de desarrollo difuso que ofrezca oportunidades a todas las localidades y regiones.

Cuadro 3
Procedimientos de intervención en el territorio

Tradicionales	Modernos
Intervenciones descentralizadas y con criterios territoriales. Actuación directa por vía de unidades ejecutoras, aseguramiento del control sobre el poder y los recursos desde el gobierno central. Minimización de los gobiernos seccionales.	Intervenciones centralizadas y con criterios sectoriales. Fortalecimiento de los niveles intermedios y locales de gobierno, para delegar y descongestionar territorialmente la administración central.
Gestión centralizada y aproximación sectorial. Movilidad del capital como condición y posibilidad del desarrollo local y regional.	Gestión descentralizada y aproximación territorial. Potenciación de factores endógenos.
Acciones ordenadas en función de una jerarquía territorial que deviene jerarquía administrativa, sobre la base de autoridades delegadas por el gobierno central.	Acciones e iniciativas que se sustentan en la creación y fortalecimiento de redes y asociaciones regionales, provinciales y municipales.
Coordinación administrativa jerarquizada.	Coordinación territorial sustentada en consensos.

En las capitales provinciales coexisten, de manera desarticulada y caótica, los consejos provinciales, las gobernaciones, ahora con gabinetes provinciales y los municipios correspondientes al cantón sede de la ciudad capital provincial. ¿No sería más racional y mucho menos complejo que una misma autoridad de elección popular (cualquiera sea su denominación: Prefecto, Gobernador, o, como en el modelo peruano, Alcalde Provincial) administre el territorio provincial, incluida la ciudad capital?

La descentralización como proceso determinado por dos factores: la demanda de los territorios perjudicados por el centralismo y la voluntad política del gobierno central; debe considerar un conjunto de principios de política territorial y de metodologías de intervención en los ámbitos subnacionales, diferenciando el estilo centralista tradicional con el que hasta hoy se ha venido actuando, del estilo exigido por los nuevos escenarios del desarrollo, como la globalización.

Descentralización y gobiernos intermedios

El debate sobre federalismo vs. Estado unitario parece ser inevitable en el momento actual de la discusión sobre la descentralización en el Ecuador. Hay sectores que sostienen abiertamente la necesidad de ir hacia la constitución de autonomías regionales o provinciales, mientras que otros ven en las propuestas descentralizadoras una amenaza de desintegración y retorno a los caudillismos locales.

Ese tipo de temores explican que muchos Estados, formalmente federales, como Venezuela, México y Argentina, se comporten conforme al modelo unitario y centralista. Resulta extraño y paradójico que federalismo y descentralización no sean procesos convergentes. En el caso de Venezuela, los gobernadores sólo son elegidos popularmente a partir de 1989 cuando entra en vigencia la Ley de Elección Directa de Gobernadores y Alcaldes.

Un caso inverso es el de España, tradicionalmente defensora de la unidad y el centralismo frente a las tendencias separatistas de vascos y catalanes, que, mediante el Estado de las Autonomías, se suma, en la práctica, al modelo federativo. Los elementos en que se concreta el sistema autonómico español pueden competir, en cuanto al grado de descentralización política, con cualquier sistema federativo.

Existen situaciones muy particulares, como la de Colombia, que aunque se reclama República unitaria, en la práctica los departamentos ejercen un claro federalismo fiscal y están presididos por un gobernador de elección popular y una cámara legislativa departamental.

Colombia es un caso especial de federalismo fiscal en un Estado Unitario. Un indicador de ello es que las rentas derivadas de los impuestos al consumo (principalmente cervezas, cigarrillos y licores) típicamente

centralizadas en los Estados unitarios, sean administradas por los departamentos.¹

Bolivia ha consolidado el Estado unitario mediante la adopción de un modelo de "designación cruzada" para el nivel intermedio, mientras que el Prefecto es nombrado por el Presidente de la República, los consejeros departamentales lo son por los gobiernos municipales, con lo que se ha creado, según Carlos Hugo Molina (ex-Secretario Nacional de Participación Popular de Bolivia), un espacio de concertación democrática de segundo grado, que constituye base fundamental de la gobernabilidad.

Se advierte fácilmente la gran diversidad de situaciones nacionales. El Ecuador es así mismo una situación muy particular.

Un modelo centralista de descentralización

En el Ecuador los tímidos intentos de descentralización han adoptado, frente a la alternativa del federalismo fiscal, la vía de la distribución centralizada de recursos fiscales.

¿En qué consiste la distribución centralizada de recursos fiscales como vía hacia la descentralización del Estado?

En que el Gobierno Nacional se encarga de recaudar la mayor parte de los ingresos públicos y de distribuirlos entre las administraciones subnacionales en función de unas proporciones previamente establecidas. El Ecuador adopta este procedimiento bajo el argumento de que la distribución ha de hacerse con criterios de equidad territorial y con el propósito de compensar a las localidades más pobres. Cosa que, en alguna medida, ha ocurrido: el ingreso municipal per cápita de las localidades de menos de 20 mil habitantes del Oriente y Galápagos, era, ya por el año 1984, de aproximadamente 7.020 sucres, significativamente más alto que los de Quito y Guayaquil, que eran de 2.360 y 1.998 sucres, respectivamente.²

Sin embargo la práctica de la distribución centralizada de recursos públicos ha conducido a la irresponsabilidad fiscal de las autoridades locales, así como a la maximización del gasto en ausencia de las presiones y

1. Duque Giraldo, Horacio (Compilador). *La descentralización y el desarrollo institucional en Colombia, hoy*. De. ESAP. Bogotá 1997. P. 263.

2. Rosales, Mario. Velasco, Marco. *El desafío local: el municipio como agente del desarrollo*. Editorial "El Conejo". Quito. 1988. P. 92

controles que las comunidades locales impondrían si este comportamiento se asociara con más y más altos impuestos locales.

Otros efectos negativos de la distribución centralizada de recursos fiscales y que en el Ecuador se han manifestado con desmesura son los siguientes:

- Como las transferencias fiscales no están asociadas a esfuerzos locales de recaudación de ingresos, éstas se convierten en una especie de estímulo a la pobreza. Los recursos se destinan al crecimiento burocrático y a los subsidios. El "piponazgo"³ y deficiencias de los servicios públicos constituyen los resultados más deplorables del modelo.
- El clientelismo fiscal es otro de los peores efectos del modelo de distribución centralizada. El gobierno central ejerce ciertos márgenes de discrecionalidad en la distribución de recursos y lo hace para favorecer clientelas políticas. Grupos de municipios constituyen clubes de acreedores que presionan al gobierno para que incremente el volumen de las transferencias.
- Los gobiernos locales generan déficit fiscal sobredimensionando sus compromisos de gasto frente a las expectativas de ingresos por transferencias; retrasan los pagos a proveedores y contratistas y acuden al gobierno central a solicitar el incremento de las transferencias. La negativa casi segura les provee el argumento de que el gobierno central se niega a satisfacer las demandas de la población. Esta situación genera tensiones y conflictos entre los niveles nacional y local de gobierno.

Esos son, en balance, los resultados de la descentralización por vía exclusiva de la distribución centralizada de recursos fiscales. Y, al parecer pesan más los resultados negativos que los positivos. Los municipios pequeños y asilados de las diversas regiones del país, siguen siendo pobres a pesar de que sus ingresos municipales per cápita sean mayores que los de Quito y Guayaquil.

3. Término que describe el cobro indebido de salarios, esto es sin la contraprestación laboral correspondiente, en las entidades públicas, por parte de clientelas políticas, que incrementan la nómina de personal.

Parece indispensable pensar en una propuesta distinta, que considere los desequilibrios territoriales e incluya las otras variables comunes a los procesos de descentralización:

- la responsabilidad fiscal de las autoridades locales frente a sus comunidades;
- la distribución de competencias y servicios entre los diferentes niveles territoriales de gobierno y con ello la distribución del gasto; y,
- la distribución de responsabilidades sobre la generación de ingresos del sector público, es decir, las competencias tributarias y la autonomía económica de los niveles provincial y municipal de gobierno.

La consideración de estos elementos implica un modelo que combine autonomías municipales y provinciales con un estilo de desarrollo territorialmente equilibrado. Lo cual nos lleva a discutir el tema del federalismo fiscal.

La opción del federalismo fiscal

Una clara situación de federalismo fiscal es la de Suiza, en donde los gobiernos subnacionales efectuaron, en el año 1994, el 51% del gasto público total y generaron el 47% de los ingresos públicos totales.⁴ De donde se concluye que el gobierno federal transfirió apenas un 4% de los recursos fiscales a los gobiernos subnacionales. Todo proceso de descentralización que vaya más allá de la distribución o redistribución centralizada de recursos, supone autonomías subnacionales, esto es poder de decisión, en el caso ecuatoriano, de los gobiernos provinciales y municipales.

El estatus constitucional de gobiernos provinciales carece de significación si los consejos provinciales no detentan poderes para la formulación de políticas públicas y para la administración de los servicios que demandan las comunidades. Esto sólo parece posible en la medida en que un significativo porcentaje de sus ingresos provengan de tarifas y tributos recaudados en sus jurisdicciones. Situación propia del federalismo fiscal.

4. IULA-CELCADEL. *Autonomía local, descentralización y desarrollo municipal en América Latina*. Quito, 1996.

Una dosis de federalismo fiscal generaría incentivos para que las comunidades locales o provinciales supervisen el gasto público y exijan participar en la toma de decisiones que les afectan; aparte de que estimularía la competencia entre las provincias y cantones para atraer inversiones mediante políticas fiscales diferenciadas y mejoramiento de las infraestructuras y servicios públicos.

El riesgo de que las provincias o localidades más pobres se encuentren en desventaja en el modelo de federalismo fiscal, puede atenuarse manteniendo simultáneamente un sistema negociado, transparente, automático y predecible de transferencias fiscales, que compense los desequilibrios territoriales y que premie los esfuerzos fiscales de las provincias y municipios.

Escala territorial y funciones de los gobiernos provinciales en la descentralización

La descentralización ecuatoriana, vía distribución centralizada de recursos fiscales y concentrada en los municipios, ha debilitado a la provincia como nivel intermedio de gobierno y ha desaprovechado la oportunidad de asignar a este ámbito territorial un conjunto de servicios para los cuales la escala municipal no es apropiada y en cuyo manejo el gobierno nacional ha demostrado ser ineficiente.

La descentralización de los sistemas educativo y de salud, para citar dos sectores, no parece viable prescindiendo del nivel provincial de gobierno. Los grandes hospitales en los procesos de descentralización de los sistemas de salud, no pueden ser transferidos a una municipalidad, puesto que los usuarios de otras municipalidades generarían una carga financiera no compensada, que el municipio receptor no podría soportar. A ello obedece que, en algunas experiencias de descentralización de los servicios de salud, los grandes hospitales se hayan asignado a los estados, departamentos o provincias, mientras que los municipios se hacen cargo de los sistemas primarios.

Ya existen, por otra parte, direcciones provinciales de educación y salud, que podrían ser asumidas por los gobiernos provinciales.

La planificación y promoción del desarrollo

Las experiencias de planificación y promoción del desarrollo en el ámbito local o municipal demuestran que, efectivamente, lo pequeño es

hermoso, pero que lo realmente hermoso, en el contexto de la globalización, es la escala apropiada, según sostiene Naisbitt citado por Sergio Boisier

Alrededor del 80% de los municipios ecuatorianos constituyen pequeñas localidades rurales con escasas posibilidades para iniciar procesos de desarrollo endógeno, para preparar respuestas locales a los desafíos globales, sino es en articulación con su entorno regional o provincial. Desde esta perspectiva, lo que podríamos denominar el territorio económicamente viable rebasaba la jurisdicción municipal.

No debe confundirse el concepto de *desarrollo endógeno* con autarquía o autosuficiencia local para el desarrollo. El desarrollo endógeno, por contraposición a desarrollo exógeno, es una propuesta de fortalecimiento, movilización y dinamización de recursos, capacidades y actores locales para el desarrollo, que en modo alguno implica aislamiento, sino posicionamiento competitivo para enfrentar con ventaja al proceso de globalización, esto es, para maximizar los beneficios y minimizar los costos de la globalización.

Resulta entonces que, en la mayoría de los casos, la escala apropiada es la provincia, entendida como unidad social, económica, cultural y territorial.

Siempre es más posible que las provincias, los departamentos o los estados, en el caso de repúblicas federativas, coincidan con regiones cohesionadas por identidades culturales y circuitos económicos: el Valle del Cauca o Antioquia en Colombia; en Ecuador las provincias del Guayas, Imbabura y Azuay son simultáneamente provincias y regiones o conforman referentes sociales, económicos y culturales en los que sus habitantes se reconocen.

La gran mayoría de los municipios ecuatorianos carecen de las dotaciones mínimas para el desarrollo. Los requisitos o las dotaciones mínimas para el desarrollo endógeno de un territorio, con mucha frecuencia, sólo es posible encontrarlas en el ámbito regional o provincial. Esto es en lo que denominamos territorio económicamente viable o escala apropiada para el desarrollo territorial.

Por las consideraciones expuestas la descentralización de funciones no debe y no puede ir exclusivamente del gobierno central a los municipios. Las consideraciones sobre la escala territorial resultan cruciales a

la hora de descentralizar. Funciones como el manejo de cuencas hidrográficas o la promoción del desarrollo económico para enfrentar la globalización, por ejemplo, rebasan claramente el ámbito municipal.

Cuadro 4
Tendencias organizacionales

		Organizaciones territoriales	
		Pocas y débiles	Numerosas y fuertes
Organizaciones sectoriales	Pocas y débiles	Sociedad desestructurada y carente de poder Tendencias disolutorias	Sociedad enfocada al grupo Tendencias cohesivas
	Numerosas y fuertes	Sociedad estructurada Ciudadanía constituida Tendencia al consenso	Sociedad enfocada al individuo Predominio de intereses sectoriales Tendencia al conflicto

Roles y financiamiento de los gobiernos provinciales

Planificar, coordinar y promover el desarrollo provincial

Se requiere construir gobiernos intermedios inteligentes, que puedan responder a los retos del desarrollo de un territorio en el contexto de economías de mercado abiertas y globalizadas.

Planificar el desarrollo con participación de la comunidad, lo que supone establecer consensos, fortalecer las organizaciones, crear redes; parece ser una de las tareas fundamentales de los gobiernos provinciales, cuyo cumplimiento implica capacidad institucional y técnica.

La provincia de Cajamarca en el Perú creó unas instancias de participación ciudadana a las que denominó "Mesas de Concertación", experiencia que ya se ha hecho internacionalmente conocida. Estas "mesas" integran, en grupos temáticos, a los diversos actores del desarrollo provincial, con el propósito de construir lo que Boisier denomina *matriz decisional orientada al desarrollo*. Puesto que no basta la voluntad de los actores para lograr el desarrollo, hay que imprimir direccionalidad, definir a donde queremos llegar y ello supone la realización de *planes estratégicos provinciales*.

La planificación estratégica provincial debe ser un ejercicio democrático y altamente participativo, que combine la representación territorial con la social y la sectorial.

El Ecuador es un país con predominio de las organizaciones sectoriales, de los gremios y los grupos de interés, cuya presencia en la escena política ha sido particularmente elocuente en los últimos años. Las organizaciones territoriales de la población son débiles y escasas, lo que hace del Ecuador un país en el que predominan y se imponen las coaliciones de intereses y, por ello, una sociedad con persistente tendencia al conflicto. En el gráfico que se expone más adelante, el Ecuador se ubicaría en el cuadrante inferior izquierdo.

A diferencia de países como Chile (cuadrante superior derecho) en donde se registra un cierto equilibrio entre organizaciones territoriales y organizaciones sectoriales, en donde las organizaciones creadas en función del lugar de residencia, constituyen espacios de socialización, de construcción de consensos, de discusión de problemas y soluciones de carácter colectivo, en resumen, de educación para la democracia.

Una de las tareas de los gobiernos provinciales, es la de fortalecer las organizaciones territoriales, para posibilitar la formulación y ejecución de planes estratégicos de desarrollo provincial.

Conformación básica de los gobiernos provinciales

La actual Constitución Política se quedó a medio camino respecto a la demanda de crear gobiernos provinciales autónomos y democráticos, que articulen lo nacional con lo local, que coordinen y promuevan el desarrollo provincial. Esto implicaba la desaparición de las gobernaciones y la articulación de los municipios a sus gobiernos provinciales mediante la representación de todos los cantones en sus respectivos consejos o asambleas provinciales.

Los gobiernos intermedios deben conformarse en función de los siguientes requerimientos básicos del desarrollo nacional: gobernabilidad, coordinación entre los diversos niveles de gobierno, equidad en la distribución territorial de recursos fiscales y autonomía.

Para contribuir a los tres primeros requerimientos, gobernabilidad, coordinación y equidad, los gobiernos provinciales deben tener "conexio-

nes” con el nivel municipal y con el nacional. Las conexiones con los municipios quedan establecidas por vía de la representación municipal en los consejos provinciales (concejales designados por cada concejo municipal, como consejeros provinciales) con lo que se garantiza la articulación y coordinación entre municipios y entre estos y el respectivo gobierno provincial a través, principalmente, de la formulación de planes estratégicos de desarrollo provincial.

La conexión con el gobierno central podría resolverse mediante la conformación, con los prefectos o gobernadores provinciales de elección popular, de un Consejo para el Desarrollo Territorial, presidido por Secretario Nacional de Planificación y orientado a integrar las estrategias provinciales con los objetivos del desarrollo nacional, así como a establecer los criterios y procedimientos de asignación y transferencia de recursos fiscales de la nación a las provincias.

El Consejo para el Desarrollo Territorial está pensado también como un espacio de expresión de los intereses provinciales y de construcción de consensos para el desarrollo nacional y seccional, esto es de selección de alternativas aceptadas por todos, con las que todos puedan vivir, sin estar absolutamente satisfechos, aunque tampoco en cerrada oposición, según la definición que del término “consenso” hace Larry Suskind del Instituto Tecnológico de Massachusetts, MIT.⁵

El financiamiento de la autonomía

Para el logro de una real autonomía provincial los gobiernos provinciales deberán satisfacer con ingresos propios, al menos el 51% de sus gastos, lo cual implica un sistema combinado de federalismo fiscal y distribución centralizada de recursos para contrarrestar el principal efecto negativo del federalismo fiscal: las inequidades territoriales, el mayor empobrecimiento de las provincias de baja capacidad contributiva, la concentración de población, inversiones y recursos en las provincias con mayor dotación de infraestructuras y servicios.

Este efecto negativo del federalismo fiscal es pasado por alto en las propuestas autonomistas aparte de que, al parecer, tampoco consideran algunos aspectos técnicos de la descentralización fiscal, como, por ejemplo, la necesidad de que la recaudación descentralizada de tributos debe

5. Larrea, Sivana y Trujillo, Ernesto. “Mis intereses primero”. En *Revista Mundo Diners* No 204 de mayo de 1999. P. 15.

permitir al contribuyente percibir, del modo más claro posible, la relación entre el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y el beneficio obtenido a través de la provisión de obras y servicios públicos provinciales.

Para cumplir con este principio, los impuestos provinciales, deberían reunir, al menos dos características: a) tener una base gravable relativamente fija y b) ser fijados, modificados y administrados por las autoridades provinciales.

Habría, entonces que, simultáneamente, crear, mantener e incrementar con subsidios cruzados de las provincias, un fondo de compensación para el desarrollo provincial y un sistema provincialmente descentralizado de contribuciones, que posibiliten la autonomía financiera de los gobiernos provinciales. Por otra parte, el volumen de los recursos necesarios va a depender de las competencias transferidas y asumidas por los gobiernos provinciales.

Bibliografía

- Duque Giraldo, Horacio (compilador)
1997 *La descentralización y el desarrollo institucional en Colombia, hoy*. De. ESAP. Bogotá.
- Rosales, Mario y Velasco, Marco.
1988 *El desafío local: el municipio como agente del desarrollo*. Editorial "El Conejo". Quito.
- IULA-CELCADEL
1996 *Autonomía local, descentralización y desarrollo municipal en América Latina*. Quito
- Larrea, Silvana y Trujillo, Ernesto
1999 "Mis intereses primero". En *Revista Mundo Diners* No 204 de mayo.