

# LA DESCENTRALIZACION DEL ESTADO ECUATORIANO: UNA VERSION POLITICA SIMPLIFICADA

Ec. Santiago García Alvarez

## I. INTRODUCCION

El gobierno constitucional del Arq. Sixto Durán Ballén, a pesar de su expuesta debilidad e inconsistencia interna, ha embarcado al Ecuador en un proceso sostenido de reforma económica de tipo aperturista-liberal, acompañado de un conjunto de cambios radicales en toda la estructura jurídica-política del país.

Precisamente, sobrepasando el análisis de la política económica aplicada desde finales de 1992, resulta de mucha importancia efectuar una rápida revisión crítica de los alcances de aquellas reformas, que aún cuando introducidas de forma inconexa, se han hecho sobre el sistema político, éste último concebido como una categoría de sentido amplio que recoge tanto el conjunto de leyes y reglamentos así como también toda la institucionalidad política que media las relaciones entre el Estado y

la sociedad civil.

En lo político, el gobierno nacional busca a todo trance dejar consolidado su proyecto de "modernización integral", sustentado fundamentalmente en la conversión de un Estado paternalista e ineficiente hacia un Estado promotor del desarrollo, en una perspectiva de cambios institucionales indispensables para la consecución de una "sociedad con esperanza".<sup>1/</sup>

El porvenir democrático del Ecuador se despejará, sin lugar a dudas, en función de la amplitud de la reforma política que ha iniciado este gobierno.

En este contexto, la propuesta de modernización del Estado resulta ser, de una parte, excluyente en lo político por

.....  
<sup>1/</sup> CONADE, Agenda para el Desarrollo. Plan de Acción del Gobierno Nacional, 1993-1996.

la falta de consenso nacional y, de otra, parcial en lo social porque no profundiza en un aspecto clave como es la equidad social.

El presente artículo analiza en su primera parte, los alcances y las limitaciones de la reforma política del gobierno del Arq. Sixto Durán Ballén, tomando como referentes concretos su Plan de Gobierno y la Ley de Modernización expedida en marzo de 1994. No se toma en cuenta a la Reforma Constitucional en la medida que todavía está inmersa en un proceso inacabado. En la segunda parte, se presentan algunos elementos básicos para asegurar una reforma integral y democrática.

## II. LA REFORMA POLITICA PROPUESTA POR EL GOBIERNO DEL ARQ. SIXTO DURAN

### 2.1 La filosofía gubernamental: menos Estado para la estabilización económica

Tanto en la "Agenda para el Desarrollo" -Plan de Gobierno- como en la "Ley de Modernización", se plantea la perentoriedad de la modernización del Estado, sin la cual no se podría alterar las deficiencias estructurales de la sociedad ecuatoriana originadas, según el gobierno, por la excesiva intervención estatal en áreas que no le competen, en detrimento de la iniciativa privada.

Al respecto, el diagnóstico oficial resulta evidente: toda intervención estatal conduce a la ineficiencia del sistema; el sector privado es una garantía de productividad y competitividad. La ingerencia estatal da paso a un exceso de regulaciones, la participación directa en actividades productivas, el burocratismo, entre otros aspectos. El resultado final es una prolongada crisis que da paso a una "sociedad de pobreza".

Frente a esta desdichada realidad, el ajuste y la estabilización económica exigen la implementación subordinada de la modernización del Estado, en la que juega un papel preponderante las privatizaciones y la descentralización.

El paradigma de la liberalización-desregulación económica ha estado presente, para el caso ecuatoriano, en todas las acciones implementadas por los gobiernos democráticos desde principios de los años 80; unos por propia convicción ideológica, otros por no tener propuestas alternativas. Sin embargo, solo a partir de la instauración del gobierno de Sixto Durán, es cuando se profundiza de manera radical en los cambios económicos y en la reforma sustancial de todo el sistema político imperante. De hecho, este proceso no ha dejado de tener serias contradicciones pero aquello no quita la magnitud de lo actuado.

La Ley de Modernización, expedida en 1994, es un marco legal poderoso que

sustenta a la descentralización y desconcentración de las actividades estatales, así como también a la privatización del patrimonio social, con excepción de aquellas que se encuentran inmersas en el Art. 46 de la actual Constitución Política y que se regentan por leyes especiales como es el caso de la producción petrolera y las telecomunicaciones.

Dentro de los justificativos de esta ley, se menciona la necesidad de disminuir las cargas económicas sobre el Presupuesto General del Estado y superar la ineficiencia del Estado en base a la búsqueda de la "rentabilidad social", definida, a su vez, como una relación de cobertura amplia de los servicios públicos básicos. El concepto de rentabilidad social, definido de esta manera, es incompleto en términos de lo que significa la equidad social, tal como se pretende demostrar en los acápites siguientes.

## 2.2 Descentralización y desconcentración del Estado

La descentralización del Estado puede ser funcional (traspaso de funciones), territorial (asignación de funciones en base a las diferentes jurisdicciones); y, política (traspaso del poder político). De hecho, la descentralización no es un concepto "puro", por el contrario tienen varias dimensiones, en las que lo político constituye lo trascendente.

La descentralización política es el traspaso del poder decisional desde el Estado hacia entes organizados que no dependen jurídicamente de las diferentes funciones estatales, pues "el rasgo definitorio y exclusivo de la descentralización consiste en que éste es un acto que involucra a sujetos que detentan diferentes personerías jurídicas".<sup>2/</sup>

Cuando se da el traspaso del poder decisional hacia estructuras inferiores del propio Estado (administrativa y jurídicamente dependientes), entonces hablamos de desconcentración del Estado.

La descentralización no es un objetivo en sí mismo, por el contrario, es un proceso dirigido a buscar la ampliación de la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones. En consecuencia, la descentralización siempre implica, desde un punto de vista normativo, la definición de un receptor y agente decisorio, democráticamente determinado.

En el caso del Ecuador, la Ley de Modernización define acertadamente a la descentralización como la "delegación del poder político, económico, administrativo o de gestión de recursos tributarios del gobierno central a los gobiernos seccionales" y la desconcentración cuya finalidad es "transferir

.....  
<sup>2/</sup> BOISIER, Sergio, La descentralización: un tema difuso y confuso, 1990, p. 141.

funciones, competencias, tributos y responsabilidades administrativas y de gestión tributaria del gobierno central a sus propias dependencias provinciales".

Al definirse a los gobiernos seccionales como los depositarios de la descentralización es una propuesta política acertada en la medida que éstos son el producto de elecciones populares y se encuentran institucionalmente más cerca de las necesidades y aspiraciones de la colectividad.

La consolidación de este proceso descentralizador en el caso ecuatoriano no será de fácil consecución en el futuro por dos aspectos: i) no existe la voluntad política firme de concretar la descentralización y aplicar lo que ya está establecido en la ley, pues primero se antepone la privatización de las empresas públicas y del seguro social; y, ii) no existe una estructura institucional idónea dentro de los municipios y consejos provinciales para efectivizar esta alternativa de desarrollo.

### 2.3 Las reformas perentorias y el cambio constitucional

En el Art. 46 de la Constitución, se determinan los denominados sectores estratégicos o áreas de exclusiva explotación económica por parte del Estado, así se tiene: recursos naturales no renovables, servicios de agua pota-

ble, fuerza eléctrica y telecomunicaciones, etc.

La intención del gobierno, precisamente, es la privatización de estos sectores reservados a la explotación estatal, lo que a su vez exige una reforma constitucional y una modificación de las leyes especiales para empresas como EMETEL, INECCEL, PETROECUADOR, entre otras. El ámbito de ingerencia de la Ley de Modernización excluye a los sectores y empresas anteriormente señaladas.

La reforma constitucional aparece, entonces, como una necesidad última para viabilizar las privatizaciones. La descentralización como una cuestión importante pero no indispensable.

Sixto Durán está apostando gran parte de su capital político, que todavía le queda, para concretar dicha reforma en la Constitución, pero sin buscar consensos en las principales fuerzas sociales. La falta de consenso ha provocado un gran desgaste de energías -a manera de confrontación- por parte del Poder Ejecutivo y el Legislativo, en un proceso que se inició con la realización de una "consulta popular" a mediados de 1994 y la conformación unilateral de una "comisión de notables" encargada de preparar un proyecto de reforma constitucional. Los resultados de este proceso no se verán sino a partir de 1995.

### 3. UNA PROPUESTA ALTERNATIVA DE DESCENTRALIZACION DEL ESTADO

#### 3.1 La equidad social

Los ajustes económicos presentes desde los inicios de la década anterior han tenido graves repercusiones en lo social. Los relativos equilibrios de ciertas variables macroeconómicas como el gasto público, la balanza de pagos y recientemente el control de la inflación, tienen su contraste con el creciente deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de ecuatorianos.

De las experiencias vividas en los últimos años, se puede afirmar que se está atravesando una etapa contradictoria de recuperación económica (reducción del déficit fiscal, incremento de la reserva monetaria internacional, control de la inflación, etc.) unida a una creciente inestabilidad social como consecuencia de las desigualdades cada vez mayores en los ingresos y en las oportunidades.

La descentralización -al igual que las privatizaciones- responde preponderantemente a la lógica del ajuste y la estabilización económica. Pero, obviamente, allí no debería quedar si realmente se pretende una mejor distribución del ingreso y el incremento de oportunidades en puestos de trabajo, salud, educación, etc., es decir, la búsqueda de la equidad social.

La equidad social es una categoría amplia, que puede ser definida como un producto (amplios niveles de educación, salud, empleo, etc.) y como un proceso autosostenido de creciente participación ciudadana en la toma de decisiones. El acceso a mejores condiciones de vida y la autogestión son dos razgos inherentes de la equidad social.

Por aquello, la equidad tiene un mayor alcance que sus cuasi-sinónimos: la rentabilidad social y la eficiencia social.

La rentabilidad social se refiere a los resultados del gasto e inversión pública, medible a través de los cambios cuantitativos en el bienestar de la gente. Así, la rentabilidad social se asocia estrechamente a los avances en la cobertura de los servicios públicos (agua potable, luz eléctrica, etc.).

La eficiencia social, en cambio, se refiere a la relación de los insumos que se emplean en el gasto e inversión pública.

En conclusión, la rentabilidad y la eficiencia social son condiciones necesarias pero no suficientes para la equidad social.

#### 3.2 Nueva democracia y participación popular

La propuesta aperturista-liberal o neoliberal, como quiera llamársela, tiene un objetivo ideal en lo concerniente al tipo de Estado moderno a implantarse,

éste no es más que aquel denominado críticamente "Estado subsidiario", limitado a desempeñar todas aquellas actividades que el sector privado no puede o no quiere asumirlas.

El "Estado subsidiario" jamás podrá cumplir con un aspecto fundamental: un mejor desarrollo humano. Sus alcances en un contexto de pobreza generalizada son más bien perjudiciales, no solo en el ámbito económico sino en el político y consecuentemente en la "calidad" de la democracia.

Una alternativa de Estado será aquel con capacidad de promover el desarrollo integral de la sociedad, en una perspectiva de "sustentabilidad" económica, política, social y ambiental.<sup>3/</sup>

La viabilidad de un nuevo Estado más democrático y consensual depende de la promoción e institucionalización de la participación popular. La vigencia de la Poliarquía (gobierno de muchos, no de la mayoría) se sustenta precisamente en la participación popular, lo más ampliamente posible. En esta perspectiva, la descentralización se convierte en el instrumento político indispensable para profundizar la democracia.

#### IV. CONCLUSIONES

En el período democrático inaugurado a inicios de los ochenta, las reformas

de mayor alcance y profundidad sobre el sistema político ecuatoriano han sido aquellas introducidas por el gobierno de Sixto Durán Ballén. Sin embargo, el proceso reformador se presenta excluyente en lo político (por falta de consensos mínimos) y parcial en lo social (no apunta a la búsqueda de la equidad social).

La descentralización debe ser entendida eminentemente como un proceso político de traspaso del poder decisorial desde el Estado hacia entes organizados autónomos, jurídicamente independientes de los poderes estatales. La descentralización es un mecanismo dirigido a fortalecer la participación popular y la autogestión de la sociedad civil, para de esta manera profundizar la democracia.

En la actual coyuntura que vive el país, lamentablemente la privatización del

.....

3/ La sustentabilidad se refiere a la condición de permanencia en el tiempo. En lo económico se define por la reutilización que garantiza la combinación permanente de los recursos. En lo político se inscribe en los cambios de las relaciones de poder. En lo social se determina por la revalorización de los aspectos socio-culturales. En lo ecológico se basa en la conservación del medio ambiente.

De cierto modo, la sustentabilidad con todas sus dimensiones es un equivalente de la equidad social.

patrimonio social aparece como lo prioritario y la descentralización como lo secundario. Ambos, a su vez, se presentan como subordinados a las políticas de ajuste y estabilización de la economía nacional. Por ejemplo, en la justificación de la Ley de Modernización se invoca la necesidad de disminuir las cargas sobre el Presupuesto General del Estado.

Dentro de los ámbitos de la privatización y la descentralización, la equidad social no es tomada en cuenta por el gobierno nacional. La equidad social es un producto (mejores condiciones de vida para la población) y al mismo tiempo es un proceso (desarrollo participativo). La equidad se confunde con la eficiencia social y con la rentabili-

dad social, necesarias pero no suficientes para la primera.

## BIBLIOGRAFIA

**BOISIER, Sergio**, *La descentralización: un tema difuso y confuso*, 1990.

**CONADE**, *Agenda para el Desarrollo. Plan de Acción del Gobierno 1993-1996. Constitución Política del Ecuador.*

**DEBLIN, Robert**, "Las privatizaciones y el bienestar social", en *Revista de la CEPAL* N° 49, Abril de 1993.

*Ley de Modernización del Estado*, privatizaciones y prestación de servicios por parte de la iniciativa privada.