

Fernando Carrión y Brigitta Villaronga, compiladores

Descentralizar: un derrotero a seguir



© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito – Ecuador

Telf.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 3237960

www.flacso.org.ec

**InWEnt - Internationale Weiterbildung und
Entwicklung, Regionalbüro Andenländer**

Oficina Regional para los Países Andinos

Av. Los Incas 172, Ed. Peruval

San Isidro, Lima - Perú

Telf: +51 (0)1- 4419000-15

Fax: +51 (0)1- 4411462

www.inwent.org.pe

SENPLADES

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

Juan León Mera 130 y Av. Patria, Ed. CFN, piso 11

Quito-Ecuador

Telf: (593 2) 2503021

www.senplades.gov.ec

ISBN: 978-9978-67-163-4

Coordinador editorial: Manuel Dammert G.

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Crearimagen

Quito, Ecuador, 2008

1ª. edición: julio, 2008

Índice

Presentación	9
Introducción	11
<i>Fernando Carrión, Manuel Dammert G. y Brigitta Villaronga</i>	
Descentralización y autonomía en Ecuador	19
<i>Rodrigo Borja</i>	
Diálogo regional, descentralización y reforma constitucional en la Región Andina	25
<i>Gustavo Vega</i>	
I. INTEGRACIÓN	
La descentralización como geometría variable	33
<i>Fernando Carrión M.</i>	
Descentralización e integración regional: experiencias europeas	51
<i>Wolfgang Merkel</i>	
Las mega-regiones de Suramérica: re-territorialización civilizatoria	69
<i>Manuel Dammert Ego-Aguirre</i>	

Descentralización e integración en América Latina y el Caribe: tensiones y oportunidades para la gestión del desarrollo territorial sostenible	99
<i>Ricardo Jordan F. y Maximiliano Carbonetti</i>	

II. MODELO DE ESTADO Y SISTEMA POLÍTICO

Modelo y estructura del Estado: El Gobierno regional en su contexto	129
<i>Franz Thedieck</i>	

Sistemas subnacionales de partidos en el Ecuador	145
<i>Simón Pachano</i>	

El concepto de <i>modo</i> de Estado y su relevancia para el proceso de descentralización y reforma constitucional en Bolivia	163
<i>Franz Xavier Barrios Suvelza</i>	

La reforma del Estado en el contexto de la descentralización en el Perú	189
<i>Gustavo Guerra-García Picasso</i>	

III. PLURINACIONALIDAD

Procesos de construcción intercultural en Bolivia	213
<i>María Eugenia Choque Quispe</i>	

Gobernar desde la diversidad: reconstrucción y reinención de la descentralización en el Ecuador	231
<i>Fernando García Serrano</i>	

Multiculturalidad en Europa: experiencias y posibles aportes para América Latina	253
<i>Bernad Gallep</i>	

Los límites de la participación política de la población indígena en el Perú	277
<i>Javier Torres Seone</i>	

IV. NIVELES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

El eslabón perdido de la descentralización en América Latina	289
<i>Darío Restrepo</i>	

Modelo autonómico boliviano: la discusión sobre los niveles de las autonomías en el proceso constituyente boliviano	301
<i>Diego Ávila Navajas</i>	

Asociacionismo municipal e inversión: la descentralización en América Latina	321
<i>Néstor Vega Jiménez</i>	

Estado regional autónomo para el Ecuador	339
<i>Pabel Muñoz</i>	

Proceso de descentralización en el Perú. Próximos pasos	363
<i>Janos J. Zimmermann</i>	

Estado regional autónomo para el Ecuador*

Pabel Muñoz**

Antecedentes

Esta propuesta forma parte de una iniciativa más amplia y compleja: la reforma democrática del Estado, reforma que parte de la premisa de que una nueva estrategia de desarrollo requiere de un nuevo modo de Estado y de la recuperación de su dimensión pública, lo que exige cambios en la estructura de gobernanza estatal a fin de posibilitar la democratización y la eficiencia de la administración pública. Ello apunta hacia una agenda de reformas administrativas que fijen un modelo de gestión pública moderno, descentralizado y abierto a los procesos de control y rendición de cuentas.

* Este documento resume la propuesta del Gobierno Nacional del Ecuador y de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de cara al nuevo esquema de descentralización y autonomía que podría estructurarse en la nueva constitución ecuatoriana. La misma fue elaborada con el apoyo de un equipo de profesionales que fueron parte del cierre del Programa de Apoyo a la Descentralización, PAD-2007. En esta medida se reconocen y agradecen los aportes de: Franz Barrios Suvelza, Miguel Anguel Bossano, Andrea Carrión, Leonardo Espinoza, Virgilio Hernández, Jorge León, Juan León, Juan Montaña, Juan Paz y Miño, Franklin Ramírez, Diego Reynoso, Etzon Romo, Anabel Salazar, Nathalie Sánchez, José Suing, Amelí Torres, Oscar Uquillas, Gabriela Villacreses, Juan Antonio Zapata. También se agradece el apoyo institucional del Ministerio de Finanzas del Ecuador, el Servicio de Rentas Internas, la Cooperación técnica alemana GTZ y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. Merecen especial reconocimiento en la preparación de este documento Alejandra Peña y Eva Valencia.

** Subsecretario de Reforma Democrática del Estado y Gestión Programática, SENPLADES.

La reforma democrática abarca un profundo rediseño institucional del Estado en la búsqueda de la recuperación de su rol regulador y planificador, la renovación de las empresas públicas y los sectores estratégicos, la modernización del servicio civil, la profesionalización de la función pública y la reorganización territorial del Estado, componente en el que se inscribe la presente propuesta.

Nuestro trabajo se inspira en la búsqueda de mejorar la vida democrática de la sociedad y hacer más eficientes las tareas del Estado, bajo una perspectiva de acortar distancias entre gobernados y gobernantes, mejorando significativamente la compleja articulación entre los diferentes niveles administrativos y de gobierno.

El diseño de una nueva organización de la gestión pública en el territorio busca contribuir a la construcción de un Estado desconcentrado y descentralizado, para el bienestar colectivo. Ello implica clarificar las competencias, facultades y atribuciones por niveles de gobierno, estableciendo previamente las fuentes de recursos necesarios para el cabal cumplimiento de dichas responsabilidades. Incluye además, abordar el sistema de representación política y los mecanismos de participación ciudadana en cada nivel de gobierno.

En este esquema, la organización territorial del Estado es el punto de partida y el punto de llegada de un proceso de transformación sustancial del país que conlleva modificar la gestión estatal y la distribución espacial/territorial del poder.

De un primer análisis comparado entre las propuestas de descentralización que se han desarrollado en el país en los últimos años, se mencionan en común los siguientes elementos:

- La necesidad de modificar la estructura del Estado y su modelo de gestión.
- El énfasis en una nueva organización político-administrativa, donde se pueda re-pensar el nivel intermedio de gobierno: regiones, departamentos, “nuevas provincias”, mancomunidades, otras.
- La importancia de impulsar y tomar como base el ordenamiento territorial y fortalecer el Sistema Nacional de Planificación.

- Una demanda de mayor autonomía (política, administrativa y financiera) para los gobiernos seccionales y una efectiva vinculación entre democratización y descentralización-autonomías.
- La necesidad de reformar el sistema político y re-configurar la representación en los niveles subnacionales.
- El fortalecimiento de la participación ciudadana y el control social en los diferentes niveles de gestión descentralizada.

Sin embargo, también se han encontrado en dichas propuestas algunos vacíos recurrentes:

- Escaso énfasis en los nexos entre descentralización y desarrollo territorial, su dimensión productiva y el proceso de reordenamiento político, administrativo y espacial del país.
- Nula preocupación por la articulación de las variables ambientales (recursos marítimos, subsuelo, cuencas hidrográficas) y el proceso de descentralización.
- Insuficiente profundización en el aspecto fiscal de la descentralización.
- Falta de precisión sobre los mecanismos participativos en los diferentes niveles de gestión.
- Poca claridad en las formas y modos de articulación entre las 'nuevas' instancias subnacionales y el Estado central.

Se ha visto entonces, indispensable llegar a construir una propuesta de sólida elaboración técnica y de concertación técnico-política y ciudadana, con el fin de plantearla como la base de un nuevo pacto territorial y un proyecto de país.

Ello implica:

- Desencadenar un nuevo proceso de desconcentración y descentralización que elimine la superposición de funciones en el territorio.
- Re-pensar el nivel intermedio de gobierno para facilitar la articulación entre las instancias centrales y locales.
- Construir unidades territoriales inteligentes con mayores posibilidades de desarrollo e integración territorial.
- Vincular los objetivos del desarrollo nacional con las expectativas locales de desarrollo.
- Conectar la representación política con los intereses ciudadanos y el desarrollo de los territorios.
- Racionalizar el uso de los recursos fiscales.
- Generar una respuesta políticamente viable a la demanda de autonomías existente.

Nueva división político-administrativa (DPA)

La nueva división político-administrativa (DPA) y la consecuente aplicación de un proceso de descentralización y de autonomías exige el diseño de las instancias de gobierno que darán forma al Estado, de sus pautas de funcionamiento generales definidas por sus competencias, sus atribuciones y las funciones que cada instancia podrá asumir.

En función de los problemas y aspiraciones señaladas, una nueva DPA estará orientada por los siguientes parámetros: un nivel de gobierno local cercano a la población; un gobierno central orientador y promotor del país, con visión de conjunto; y un nivel intermedio de gobierno que favorezca la coordinación y la complementariedad entre los niveles local y nacional, y que asuma además el desarrollo subnacional.

Un detalle del rol que ejercerá cada nivel de gobierno permite entender los alcances de nuestra propuesta:

- Un nivel de gobierno local, con suficientes y pertinentes competencias y atribuciones, se identifica con la población al responder adecuadamente a sus necesidades de servicios básicos, al estimular su participación y fomentar la ciudadanía, al convertirse en un administrador accesible, al favorecer la eficacia y la competencia y al ser flexible ante la diversidad social, histórica, étnica y cultural para aportar al desarrollo del país.
- Un gobierno central con poderes y medios suficientes para orientar al país y convertirse en rector de las políticas nacionales puede responder a un objetivo fundamental: garantizar el bienestar y seguridad de los ecuatorianos y ecuatorianas que integran el país. Para ello, debe disponer además de competencias para contrarrestar las desigualdades sociales y subnacionales, para consolidar al país por medio de propuestas de mediano y largo plazo.
- El gobierno intermedio asume un rol de mediación entre los niveles de gobierno ya mencionados, coordina y complementa sus actividades con grandes posibilidades de asumir la promoción del desarrollo sustentable de la región. Asume competencias que no pueden situarse en los otros dos niveles debido al riesgo de sobrecargarlos de responsabilidades y hacerlos ineficaces o incompetentes.

Por tanto, sin que se elimine la actual DPA, se propone estimular la conformación de mancomunidades en su sentido original y ya existente en la Constitución que aún está en vigencia. Se puede constituir otra comunidad gracias a la integración de las ya existentes; por ejemplo, integrar a parroquias, cantones o provincias dando lugar a otro tipo de parroquias, cantones o provincias, más amplias que las primeras, o en su lugar, a otro tipo de circunscripciones más grandes que las originales como puede ser el caso de la región.

La región es fruto de la integración de las provincias y cambia, así, su estatuto primero. El proceso de constitución de regiones culminaría con el acceso de éstas a un estatuto autónomo que les otorgue no sólo más autonomía en sus competencias, sino posibilidades de rediseñar parte de sus instituciones políticas.

Todo este nuevo marco político encuentra sustento en el siguiente principio: una adecuada y flexible respuesta a las necesidades de servicios básicos, la promoción del desarrollo sustentable, una democratización y promoción de la ciudadanía pueden ser compatibles con administraciones menos sobrecargadas de responsabilidades, pues éstas estarán diversamente repartidas entre niveles de gobierno más eficaces y competentes.

La región: nuevo nivel intermedio de gobierno

Aunque la provincia ha cumplido durante la historia nacional una importante función política y administrativa, al acercar a la población a una instancia de gobierno más local, su estructura se vuelve limitada ante la actual dinámica social.

Sin embargo, actualmente, una mayor integración de la población ecuatoriana ha rebasado las fronteras provinciales y ha dado paso a una identidad más nacional; una de las razones de este comportamiento es la migración interna, que convierte en migrante a buena parte de la población que constituye cada provincia. En tanto, aumenta la intercomunicación y se superan los aislamientos internos.

Es evidente, también, que la resolución de los actuales problemas requiere una administración que comprenda un espacio más amplio que el de la provincia y una mayor cantidad de recursos para promover el desarrollo desde las bases sociales.

Tomando en cuenta la coyuntura actual, las pautas clave que se proponen para el diseño de regiones son las siguientes:

- Una región deberá integrar espacios contiguos y no separados.
- Contará con recursos naturales y espacio que comprendan, de preferencia, los diversos niveles altitudinales que caracterizan al país. Así, cada división político-administrativa obtendrá ventajas comparativas de las condiciones espaciales.
- Para no reforzar desequilibrios regionales, la demografía de las regiones deberá ser equiparable.

- Una región deberá garantizar posibilidades de desarrollo sustentable a partir de su situación socio-económica actual.
- El criterio final para el diseño de una región será el de su viabilidad político-administrativa. Y si fuese posible se buscará que las partes compartan su bagaje histórico y cultural.

El proceso para llegar a una nueva división político-administrativa (DPA)

Varios principios y conceptos guían la aplicación de una nueva división político-administrativa en el país:

- La división propuesta incluirá un nuevo nivel intermedio de gobierno: las regiones autónomas, que serán una meta obligatoria para el país.
- La integración de las provincias actuales dará paso a la región, por ello, ésta será el nuevo gobierno intermedio donde las provincias no desaparecerán, ni tampoco los consejos provinciales, éstos fortalecerán su papel ejecutivo y administrativo de la provincia dentro de la región.
- A la conformación de regiones se llegará en un tiempo perentorio gracias a estímulos y sanciones que promoverán la integración de provincias, unidas política y administrativamente. La clave está en que el proceso tenga fecha de llegada común para todos (se plantean dos períodos de gobierno).
- Un estatuto autónomo no apunta a la constitución de un sistema federal ni de otras instituciones políticas o fiscales distintas a las previstas en la Constitución; en cambio, permitirá un rediseño de las instituciones políticas regionales en cuanto no se opongan a los principios constitucionales del país.
- Los gobiernos seccionales dispondrán de fondos provenientes de transferencias obligatorias e inmediatas y tendrán posibilidades de

captar recursos y efectuar una distribución fiscal directa; lo cual estimulará sus aportes a un desarrollo socioeconómico sustentable y solidario. Esta posibilidad de captar recursos crecerá si dichos gobiernos acceden al estatuto de región autónoma.

- El acceso a los estímulos fiscales estará, también, condicionado al cumplimiento de varios objetivos: reforzar la participación ciudadana, demostrar eficacia en el gasto y en la solución de problemas sociales o ambientales, y efectuar una gestión programada, previsible y responsable.
- La nueva DPA comprende circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas sin crear una división paralela o superpuesta ni definir circunscripciones con espacios discontinuos. La propuesta sí garantiza, empero, pautas flexibles para la aplicación de los derechos colectivos al interior de dichos espacios.
- Se requieren normas y procesos identificables para favorecer la coordinación de acciones entre los distintos niveles de gobierno; la intención es complementar las gestiones y frenar la ineficacia.

La descentralización: proceso clave para llegar a una nueva división política administrativa

Un proceso de descentralización y autonomías es indispensable para la construcción de la nueva división político-administrativa del país. Proceso que supone la transferencia gradual, pero obligatoria, de competencias, atribuciones y funciones según los casos.

Entre los principios, normas y componentes de la estrategia para el proceso de descentralización y autonomías están:

- El proceso que se sugiere es válido para el conjunto de los gobiernos seccionales y no es voluntario; por lo tanto, no se aplicará a conveniencia de uno de los gobiernos.

- La desconcentración administrativa inicial hacia las entidades del régimen dependiente garantizará una mayor descentralización.
- El proceso de acceso al estatuto regional autónomo comprende una fase preparatoria, en la que se formarán regiones de planificación y desconcentración, y una fase posterior: la región se constituye en el nuevo nivel intermedio de gobierno.
- En su funcionamiento, por consiguiente, este proceso se regirá por los siguientes principios: flexibilidad, subsidiaridad, solidaridad, complementariedad y corresponsabilidad, integración nacional y derecho al ejercicio de la diversidad colectiva.

Descentralización fiscal

Dentro del conjunto de nuestra propuesta, la descentralización fiscal pretende asegurar la equidad en la asignación de los recursos, la eficiencia del gasto y la sostenibilidad del endeudamiento, de tal forma que sea compatible con el objetivo de estabilidad económica y el cumplimiento de los principios de equidad interterritorial, subsidiaridad y correspondencia fiscal.

Dos componentes recogen el planteamiento de descentralización fiscal: en primer lugar, se detalla un nuevo esquema para la identificación de ingresos propios que les permita a los gobiernos locales participar activamente en el financiamiento de las competencias asumidas y, en segundo lugar, se delinea un sistema de transferencias de recursos nacionales acorde con los cambios propuestos.

Identificación de fuentes de ingresos propios

Primera fase

En un primer momento, el objetivo es construir un escenario sólido de las finanzas públicas intergubernamentales estableciendo, de manera clara

y ordenada, el proceso de transición hacia un nuevo nivel intermedio de gobierno: las regiones autónomas. En esta fase se profundiza el proceso de descentralización a nivel cantonal de manera obligatoria y gradual, de acuerdo con matrices de competencias que deben señalar, por cada cartera de estado, las competencias que desde un órgano central se desconcentrarán y se descentralizarán. A su vez, deberá determinar las competencias exclusivas por cada nivel de gobierno así como aquellas concurrentes que deberán asumir.

A continuación se describe el rol que puede asumir cada nivel de gobierno en términos fiscales:

- Nivel nacional

Este nivel de gobierno mantiene la gestión, administración y recaudación de los impuestos nacionales: Impuesto al Valor Agregado, Impuesto a la Renta de empresas, aranceles, Impuesto a los Consumos Especiales, Impuesto a la Propiedad de Vehículos, a las donaciones y herencias.

Administra, además, el dinero proveniente de la explotación de los recursos naturales no renovables bajo un esquema transparente de distribución.

- Nivel provincial

El gobierno provincial mantiene sus actuales potestades y administra, entre otros, los siguientes ingresos: alcabalas, tasas y contribuciones de mejoras.

- Nivel cantonal

Los municipios continúan asumiendo una gestión tributaria, lo que permite una recaudación más efectiva. Se respeta la decisión de cada municipio sobre la política tributaria que desee aplicar; el gobierno municipal determina la tasa a cobrar a los propietarios de predios en su jurisdicción, conforme lo determine la ley.

Se mantienen, entonces, las actuales potestades tributarias y no tribu-

tarias de los municipios sobre los siguientes ingresos: impuesto predial, patentes, activos totales, rodaje, contribuciones de mejoras y una serie de tasas que se pueden cobrar por servicios. Paralelamente, se contempla la posibilidad de que el municipio administre el Régimen Simplificado de Impuestos (RISE)¹.

- Nivel parroquial

Las parroquias reciben, de ser el caso, los recursos correspondientes a la delegación de competencias de la que fueran objeto.

Segunda fase

El objetivo de este segundo momento es dar vida a las regiones autónomas y fortalecer el proceso de descentralización a nivel cantonal. Se describe, a continuación, el rol de cada nivel de gobierno en la búsqueda de ingresos propios:

- Nivel nacional

Este nivel de gobierno mantendrá las potestades tributarias sobre los impuestos nacionales: Impuesto al Valor Agregado, Impuesto a la Renta de empresas, Impuesto a los Consumos Especiales y aranceles. Asimismo, será responsable de los ingresos que generarán los recursos naturales no renovables bajo un esquema transparente de distribución.

- Nivel regional

Se considera que las regiones podrán asumir la gestión catastral; así, se fortalecerá la planificación regional y se contará con información neces-

1 Se establece el RISE para ciertos impuestos nacionales con el fin de incorporar a sectores informales en la declaración de impuestos; la administración estaría bajo responsabilidad del Municipio y SRI.

ria para obras públicas como caminos, sistemas de riego y provisión de servicio eléctrico y de agua potable. Con la gestión catastral a cargo de las regiones se podrá mejorar la calidad del gasto público y al mismo tiempo integrar áreas que hoy están postergadas.

El eje de la propuesta estará en sumar los recursos provenientes del Impuesto a la Propiedad de Vehículos y de los impuestos sobre donaciones y herencias que serán cedidos desde el nivel nacional. Adicionalmente, existirá la posibilidad de crear una sobretasa² al Impuesto a la Renta de personas naturales.

Las regiones autónomas contarán con los mismos tributos que hoy recaudan las provincias.

Un tema que deberá analizarse a la hora de otorgarles potestades tributarias a las nuevas regiones estará relacionado con las instituciones que asumirán la recaudación de los impuestos, con la efectividad que se logrará en el cobro tributario y el costo que conllevará. En principio, el Servicio de Rentas Internas (SRI) seguiría manteniendo dichas potestades.

- Nivel cantonal

Los municipios continuarán con la gestión tributaria establecida en la primera fase. En esta segunda etapa, se fortalecerá dicha gestión en función de las competencias que asuman estos gobiernos.

- Nivel parroquial

Las parroquias recibirán los recursos correspondientes a la delegación de competencias desde el nivel cantonal.

2 El mismo hecho imponible es gravado por dos tasas coordinadas entre jurisdicciones de distinto rango..

Sistema de transferencias de los recursos nacionales

El nuevo sistema de transferencias de recursos nacionales que se propone para fortalecer la descentralización fiscal, se sustenta en los siguientes criterios y objetivos:

- Eliminar distorsiones y disparidades existentes por la aplicación de una extensa normativa que asigna recursos que fomentan la desigualdad territorial.
- Disminuir la brecha fiscal horizontal para garantizar la equidad en la distribución de los recursos entre los distintos territorios y niveles de gobierno; para ello, se considerarán indicadores sociales, financieros y productivos.
- Identificar procesos simples, transparentes y automáticos para la transferencia de recursos.
- Operativizar el nuevo sistema de transferencias y reasignación de los recursos a través de la Cuenta Única del Tesoro.

Los recursos que se someterán al nuevo sistema de transferencias están relacionados con dos momentos del proceso de descentralización fiscal:

- Financiamiento de actuales competencias: al inicio del proceso se garantizará que los gobiernos seccionales recibirán el mismo monto de recursos que actualmente perciben conforme a las transferencias y preasignaciones. Sin embargo, se plantea una reforma que elimine todas las leyes vigentes y de paso a la aplicación de una nueva ley de transferencias que otorgue el mismo monto de recursos pero simplifique el sistema. Por ello, se propone una fórmula de distribución que contemple los siguientes criterios: población, densidad de población, necesidades básicas insatisfechas, reducción de esas necesidades y el esfuerzo fiscal subnacional.

Financiamiento de nuevas competencias

Transferencias condicionadas: tienen por objetivo garantizar los servicios de educación y salud a toda la población. Los gobiernos locales o subnacionales ejecutan la competencia de acuerdo a políticas y estándares nacionales. Se deberá implementar un sistema de monitoreo de estándares de calidad de bienes y servicios transferidos. El objetivo es medir la reducción de los niveles de pobreza y establecer un presupuesto por resultados. Se prevé que pueda existir una intervención sectorial cuando haya una mala prestación del servicio por parte de los gobiernos subnacionales.

Transferencias no condicionadas: su objetivo es transferir recursos para que la provisión de bienes y servicios públicos sea efectiva. La distribución de los recursos se efectuará en base a una fórmula que contemple: población, densidad de población, necesidades básicas insatisfechas, reducción de dichas necesidades, esfuerzo fiscal subnacional y criterio devolutivo³.

Sostenibilidad del endeudamiento subnacional

En un escenario de mayor descentralización y autonomía es necesario tener presente la sostenibilidad del endeudamiento subnacional, donde sea clave el establecimiento de un sistema de información en el nivel central sobre las condiciones y comportamiento del endeudamiento subnacional.

Representación política

El Ecuador necesita reconfigurar su sistema de gobierno para establecer un adecuado mecanismo de equilibrios y contrapesos que obligue al Ejecutivo y al Legislativo a asumir una responsabilidad compartida.

3 Devolutivo: la región que más aporta a los impuestos del Estado es la que más transferencias debería recibir.

Dicha corresponsabilidad puede contribuir a la modificación de los comportamientos tanto de las fuerzas como de los sujetos políticos. Si bien ello implica definiciones claras en el ámbito nacional, nuestra propuesta toma como centro de atención la conformación de espacios de integración y articulación en los niveles subnacionales, de ahí que se proponga las siguientes fórmulas para mejor la representación política y la articulación entre los niveles seccionales de gobierno.

Los sistemas de representación política que se proponen para los niveles sub-nacionales de gobierno evidentemente están pensados junto al proceso de aplicación de una nueva división político-administrativa.

Nivel regional

Ejecutivo: Lo ejercerá un gobernador regional elegido por votación popular, quien será el titular del poder ejecutivo en el nivel regional y tendrá competencias administrativas autónomas de conformidad con lo que señale la nueva Constitución y la ley

Legislativo: Se establecerá un Consejo Regional que estará presidido con voto dirimente por el Gobernador Regional y se conformará con representantes elegidos en una cantidad de distritos plurinominales que corresponderá al número de provincias que integren la región. El Consejo tendrá capacidad normativa y facultad legislativa en tanto no contravenga la Constitución, ni las leyes nacionales.

Distritos Metropolitanos Autónomos

Ejecutivo: Lo ejercerá un alcalde metropolitano elegido por votación popular, quien será el titular del poder ejecutivo en el distrito metropolitano. Tendrá competencias administrativas autónomas de conformidad con lo que señale la nueva Constitución y la ley.

Legislativo: Se establecerá un Concejo Metropolitano integrado por el Alcalde, que lo preside con voto dirimente, y los concejales elegidos por votación popular. Los concejales se elegirán en dos distritos electorales

uno urbano y otro rural, y el número de concejales por cada distrito será proporcional al de los habitantes de los mismos.

Nivel provincial

Ejecutivo: Lo ejercerá un prefecto de elección popular quien es la autoridad de la provincia y cuyas funciones serán representarla y coordinar las políticas dentro de su ámbito territorial. Las prefecturas deberán, además, ejercer una labor de coordinación tanto con los alcaldes y presidentes de las juntas parroquiales de su provincia como con instancias de la sociedad civil.

Consejo provincial: Este consejo será presidido con voto dirimente por el Prefecto y estará integrado por un delegado de cada concejo cantonal que componga la provincia y una representación de las juntas parroquiales rurales. Se busca que cumpla un rol de coordinación más que una función normativa.

Nivel cantonal

Ejecutivo: Lo ejercerá un alcalde de elección popular, quien será el titular del poder ejecutivo en el nivel cantonal y tendrá competencias administrativas autónomas de conformidad con lo que señale la nueva Constitución y la ley.

Concejo cantonal: Estará integrado por miembros electos en distritos plurinominales, se mantendrá una relación proporcional a la composición urbano-rural del cantón; ello implica una representación proporcional al número de población en las parroquias rurales. Los concejales se elegirán en dos distritos electorales uno urbano y otro rural, y el número de concejales por cada distrito será proporcional al de los habitantes de los mismos. El alcalde presidirá el Concejo con voto dirimente.

Nivel parroquial

Ejecutivo: La junta parroquial estará conformada por vocales electos en votación popular. El vocal más votado presidirá la Junta.

Sistema electoral

Las elecciones de presidente de la República y de Asamblea Nacional serán concurrentes; es decir, se darán al mismo tiempo.

Durante la fase en que las regiones empiezan a integrarse, las elecciones de las autoridades seccionales no serán concurrentes con las elecciones de autoridades nacionales.

En la siguiente fase, cuando se consolidan las regiones autónomas, la elección de los gobernadores regionales y de las asambleas regionales será concurrente con las elecciones de presidente de la República y de la Asamblea Nacional.

Participación ciudadana

La promoción y puesta en marcha de mecanismos de democracia participativa, que fortalezcan y amplíen los imperativos del proceso político, deben ser pensadas al menos desde cuatro esferas:

- El sistema de representación política.
- La gestión pública (el ciclo de la política pública: construcción de la agenda, toma de decisiones, cogestión pública, control social y acceso a la información estatal).
- Las instituciones corporativas.
- Las dinámicas asociativas.

Para cada instancia deberán establecerse cinco tipos o formas de dispositivos participativos: mecanismos de democracia directa o participación política directa; mecanismos de cogestión participativa; mecanismos de representación de intereses específicos; dispositivos deliberativos que incluyen explícitas modalidades de intercambio de argumentos previas a la acción política; y mecanismos de democracia asociativa que abarcan una amplia gama de dispositivos institucionales mediante los cuales los ciudadanos y las organizaciones sociales participan directamente en diversos tipos de actividades gubernamentales (junto a las agencias estatales correspondientes) y económicas.

Se revisa, a continuación, cada una de las esferas arriba mencionadas para entender sus alcances y potenciales.

Participación y representación

La vigente predisposición de la sociedad civil a la participación política exige una readecuación institucional que vaya más allá de las tradicionales instancias de la democracia representativa. Se plantea, entonces, una articulación de los mecanismos de democracia directa y democracia representativa en todos los niveles del sistema político; entre dichos mecanismos están la revocatoria del mandato, la consulta, la iniciativa legislativa popular y los jurados ciudadanos.

Participación y políticas públicas

El impulso que se otorgue a los procesos de innovación institucional para el gobierno participativo requiere, en todo nivel, de la generación de redes de gestión pública. Allí se involucran múltiples actores sociales según temáticas específicas y bajo la coordinación estatal; se evidencia, entonces, una clara voluntad política para una gestión abierta, flexible y plural de las agendas de gobierno en sus distintos niveles.

Participación en la construcción de la agenda pública

El objetivo es otorgarle un mayor peso a la voz ciudadana en las instancias de construcción de la agenda pública y de planificación de políticas públicas. Para ello se requiere, sobre todo, una articulación entre la planificación nacional/subnacional y la participación ciudadana.

Se proponen, entonces, los siguientes mecanismos:

- Mecanismos de deliberación pública: núcleos (temáticos/territoriales) de planificación deliberativa y consejos consultivos.
- Mecanismos de representación de intereses específicos: Consejo Nacional de Planificación, consejos regionales de planificación y consejos temáticos; en todos los casos, habrá representación de sectores sociales involucrados en los temas específicos.

Participación en la toma de decisiones

La intención es poner en marcha, de manera efectiva, mecanismos de co-decisión Estado-sociedad en los diversos espacios de toma de decisiones públicas a nivel local, regional y nacional.

Deberán emplearse los cinco mecanismos de participación política antes señalados y se dará particular importancia a los mecanismos de democracia directa: acción legislativa directa (consultas e iniciativa legislativa popular); y a los mecanismos de deliberación pública. En algunos casos (a nivel sectorial) se implementarán asimismo mecanismos de representación de intereses (consejos consultivos temáticos).

De igual modo, se dará un peso decisivo a la elaboración de presupuestos participativos en los niveles subnacionales (regionales y locales)

Cogestión y gestión pública participativa

En este nivel se propone articular los mecanismos de participación ciudadana en la gestión y gestión de servicios públicos específicos; se logra,

así, mayor incidencia y poder social en la ejecución de diversas políticas públicas según la nueva matriz de competencias para los niveles de gobierno nacional y subnacional.

Control social

Una forma de complementar la participación ciudadana con los sistemas representativos es fortalecer los mecanismos e instrumentos de control y vigilancia social; es decir, trabajar en la consolidación de la transparencia de la gestión pública y la rendición de cuentas. Dichos mecanismos apuntan tanto al control entre los mismos sistemas e instituciones representativas –nivel horizontal– como entre representantes y representados –la rendición de cuentas vertical, social y transversal–.

Información y transparencia

Es necesario garantizar la producción, publicación, difusión y acceso a información sistematizada, territorializada, actualizada y comprensible sobre los avances de la gestión pública y la evolución de las problemáticas sectoriales de las diversas agencias estatales.

Este propósito supone la necesidad de promover, desarrollar y continuar con el diseño y construcción de sistemas nacionales de información; de procurar, además, el acceso público a dicha información a través de diversos canales (internet, texto, medios de comunicación) así como la retroalimentación de tales sistemas por medio de la información provista por la ciudadanía.

La difusión detallada de los avances de la gestión pública, como un imperativo de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, es una condición irrenunciable para avanzar en la lucha contra la corrupción en las instituciones públicas.

Instituciones corporativas

Es necesaria la regulación de un conjunto de órganos públicos colegiados (consejos nacionales, comisiones, fondos y directorios de empresas públicas) creados ad hoc como entes de administración y control de determinadas áreas de la agenda pública y compuestos, muchas veces, por corporaciones poco representativas y cerradas a una participación más amplia de la ciudadanía. Ello facilitaría la descorporativización del Estado y abriría el espacio a una participación plural de la sociedad civil en un conjunto de instituciones públicas.

Organización colectiva autónoma de la sociedad civil

El propósito es dinamizar, en el marco del más amplio principio de respeto a la autonomía de las organizaciones sociales, los procesos de organización colectiva a fin de otorgar mayor peso político a los sectores incipientemente organizados, fortalecer dinámicas económicas cooperativas y promover desde los usuarios y consumidores mecanismos de control de los servicios públicos y privados. Así, el Estado deberá diseñar un amplio conjunto de incentivos institucionales.

Además de buscar la eficiencia y eficacia de la gestión estatal, el proceso de desconcentración, descentralización y autonomías abre un espacio para la democratización del poder político que se expresa en la elección de representantes para las instancias de gobierno subnacional y en la posibilidad de establecer mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones.

Así, se entiende a la descentralización como el proceso que abre la ruta para radicalizar la democracia participativa; es decir, la intervención ciudadana en la gestión pública con el objetivo de volverla más eficiente por medio de un control social efectivo y la realización plena de los derechos y virtudes cívicas de la ciudadanía.

Organización y desarrollo territorial

Sobre la base de la realidad política y socioeconómica del Ecuador y cuya expresión espacial ha sido bosquejada rápidamente en líneas anteriores, dos órdenes de razones se pueden esgrimir en favor de la regionalización:

- La primera tiene que ver con una necesaria búsqueda de un nuevo equilibrio territorial, político y socioeconómico. ¿Cómo contrarrestar el excesivo peso de las dos metrópolis? ¿Cómo empezar a construir un país policéntrico que integre territorialmente al Ecuador, que haga el espacio nacional más equitativo, solidario y justo?
- La segunda razón responde a la necesidad de un nivel político, administrativo y territorial intermedio. Se espera que las nuevas regiones no solamente tengan una talla geográfica intermedia, entre el nivel nacional y el cantonal, sino, sobre todo, que sean legítimas intermediarias, eficaces y potentes entre esos niveles.

La transición entre políticas públicas universales y políticas adaptadas a las características y requerimientos territoriales ha impulsado procesos de descentralización, desconcentración y autonomía que, en el caso ecuatoriano, estuvieron marcados por la liberalización, modernización, privatización y flexibilización de instancias e instrumentos para la generación y asignación de recursos en el sistema económico en un claro proceso de desregulación. Evidentemente el diagnóstico muestra que estas políticas no han mejorado las condiciones de vida y, por el contrario, han profundizado las disparidades territoriales.

La recuperación de la planificación y las principales funciones estatales, por lo tanto, es un proceso en marcha que requiere mayor articulación con el nivel intermedio de gobierno como catalizador y canalizador de políticas públicas, requerimientos de inversión social y productiva, y coordinación de la institucionalidad estatal. En tal virtud, el gobierno nacional ha impulsado procesos de desconcentración administrativa del nivel central y la reorganización de sus entidades de desarrollo con la intención de impulsar el nivel regional de planificación territorial.

Por tanto, los criterios fundamentales para la definición de regiones o zonas de planificación y desconcentración incluyen la necesidad de conformar unidades con contigüidad geográfica en base a la indispensable integración de dos o más provincias; equivalencia poblacional; similares superficies; equiparables potencialidades organizativas y económicas entre ellas; y diversidad ecológica que garantice una gestión territorial que incorpore variables ambientales (gestión de cuencas hidrográficas, por ejemplo).

Sobre la base de estas razones se analizaron diversas variables biofísicas, sociales, económicas, de infraestructura y fiscales. A partir de dicho análisis se definió que dado que Quito y Guayaquil tienen un peso preponderante en la estructura espacial y económica del país, estos cantones y sus conurbaciones deben tener un tratamiento diferenciado. Así como el archipiélago de Galápagos, por sus condiciones ambientales, requiere un régimen de conservación particular que garantice su protección y desarrollo.

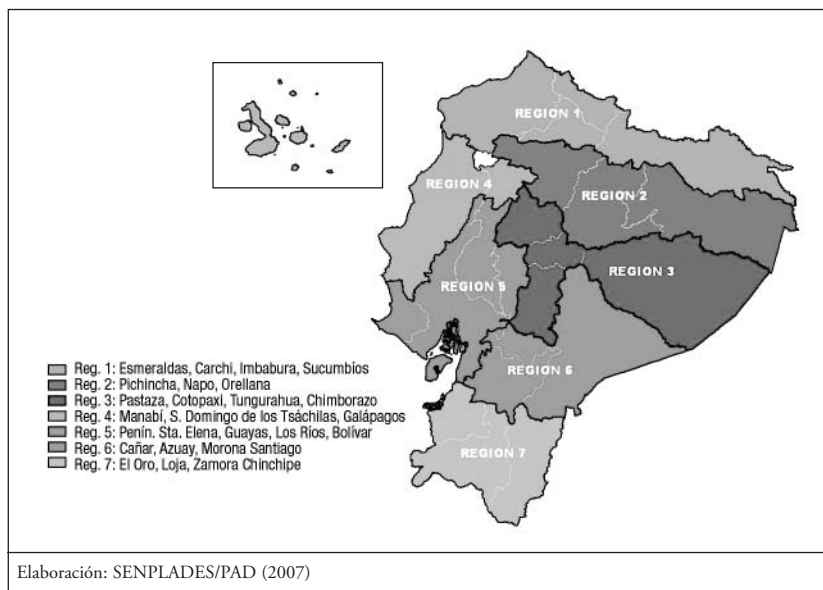
Autonomía regional

Con la conformación de regiones autónomas se amplían las competencias, funciones y responsabilidades de este nivel intermedio de gobierno, garantizando la representación política de la región a través de un estatuto autónomo que otorga facultad legislativa para desarrollar leyes de aplicación específica en sus competencias y su jurisdicción.

Las competencias de las regiones autónomas incluyen, entre otros, la gestión del presupuesto territorializado; la asignación y control del uso del suelo y la ocupación del territorio; el manejo controlado de la explotación de los recursos naturales dentro de los límites establecidos en la Constitución; la planificación del desarrollo y la promoción de la inversión pública y privada para impulsar el desarrollo económico regional.

Las regiones autónomas deberán implementar planes de desarrollo de mediano y largo plazo, los cuales serán vinculantes para la inversión social y productiva en articulación con la planificación nacional y local.

Con estos criterios, y tras la modelización de un amplio conjunto de variables (51 variables biofísicas, sociales, económicas, de infraestructura y fiscales) la SENPLADES ha propuesto las siguientes regiones o zonas de planificación y desconcentración:



La propuesta descrita está complementada con el análisis pormenorizado de una matriz de competencias, funciones y atribuciones por niveles de gobierno y el diseño conceptual de la estructura orgánica del Estado.

Sin embargo, es necesario desarrollar aún más los mecanismos y herramientas de gestión territorial, planificación física y ordenamiento del territorio; impulsar la homologación metodológica para la formulación de planes de desarrollo; y generar información desagregada y oportuna que oriente las decisiones en el territorio.

Todas estas tareas las ha iniciado el Gobierno Nacional y la SENPLADES en procura de que las decisiones trascendentes que tome la Asamblea Constituyente sienten las bases de un Ecuador que está por construirse y en cuya tarea ya estamos trabajando.