

La Nueva Constitución

ESCENARIOS. ACTORES. DERECHOS

Alejandro Moreano

Julio César Trujillo

Zonia Palán

Augusto Barrera

Fernando Buendía

Gina Chávez

Manuel Martínez

ECUARUNARI

CONAIE



**Auspicio de:
BROEDERLIJK DELEN**

La Nueva Constitución

Escenarios, Actores, Derechos

Autores: Alejandro Moreano, Julio César Trujillo, Zonia Palán, Augusto Barrera, Fernando Buendía, Gina Chávez, Manuel Martínez, ECUARUNARI, CONAIE.

Primera Edición: Centro de Investigaciones CIUDAD, 1998

Copyright: CIUDAD, 1998

Portada: Vasija "La Asamblea" Cultura Chorrera-Ecuador. Toya, CIUDAD

Impresión: Centro de Reproducción Digital CDR-PUCE

Quito - Ecuador, 1998

Este libro se publica en el marco del Programa "Minga Nacional por la Ciudadanía".

835n Moreano, Alejandro; Trujillo, Julio César; Palán, Zonia; Barrera, Augusto; Chávez, Gina; Martínez, Manuel, ECUARUNARI, CONAIE. La Nueva Constitución: escenarios, actores, derechos, Quito, CIUDAD, 144p.

/CONSTITUCION POLITICA/ REFORMA
CONSTITUCIONAL/ CONSTITUCION 1998/
DERECHOS FUNDAMENTALES/
SEGURIDAD SOCIAL/ ECUADOR.



Documento publicado por el
Centro de Investigaciones CIUDAD
Quito, JULIO de 1998
ECUADOR

INDICE DE CONTENIDO

- La Nueva Constitución: Neoliberalismo con rostro social
Alejandro Moreano _____ 9
- La Nueva Constitución: Avances y retrocesos en la construcción de la democracia
Julio César Trujillo _____ 19
- Nosotras en la Constitución
Zonia Palán _____ 31
- Descentralización, participación y planificación en la Nueva Constitución
Augusto Barrera _____ 43
- Balance de la ANC y resultados de la Reforma sobre la Seguridad Social y el Seguro Campesino.
Fernando Buendía _____ 67
- La Reforma Constitucional y la ecología. Logros, retos y perspectivas
Gina Chávez _____ 85
- Las Reformas Constitucionales. De menor a ciudadano
Manuel Martínez _____ 107
- Los derechos de los pueblos indígenas y las reformas a la Constitución
ECUARUNARI _____ 131
- Nuestros derechos en la Constitución
CONAIE _____ 139

DESCENTRALIZACION, PARTICIPACION Y PLANIFICACION EN LA NUEVA CONSTITUCION*

*Augusto Barrera***

La nueva Constitución y los debates habidos en la sociedad ecuatoriana

La nueva Constitución, aprobada recientemente por la Asamblea Nacional Constituyente, es al mismo tiempo expresión y resultado del juego de conflictos que el país ha vivido durante los últimos quince años: detrás de cada artículo constitucional anidan debates intensos, pugnas, intereses y conflictos.

Dos ejes de conflictividad social y política han organizado la vida nacional durante este período: el modelo económico neoliberal y su aplicación, por un lado, y, por otro, el sentido de la democracia, que se debate entre la ampliación de los derechos y la gobernabilidad.

Así, la nueva Constitución expresa esas paradojas: si se reconoce una amplia gama de derechos y garantías, se consagran, al mismo tiempo, formas de representación política regresivas; si se ratifican las responsabilidades estatales en materia de vivienda, salud, educación, se reducen igualmente las posibilidades reales de que el Estado pueda cumplir con ese rol. Esto expresa el tortuoso camino de la modernización-liberalización por el que ha transitado el país.

* Gran parte de este trabajo ha sido discutido y elaborado junto con Mario Unda. Investigador de CIUDAD.

** Investigador del Centro de Investigaciones CIUDAD.

Quizás una de las características salientes de estas discusiones haya sido la presencia de actores específicos que, desde sus puntos de vista e intereses, han defendido ardorosamente posiciones y propuestas. Pero no todos los debates han contado con los actores que los sustenten. La descentralización, por ejemplo, ha sido una discusión sin actores sociales claros; sobre todo sin actores locales.

En consecuencia, los planteamientos alrededor de la descentralización han sido fuertemente inducidos desde arriba¹. No se han originado, como propuestas globales y estructuradas en movimientos desde la sociedad (con muy escasas excepciones), ni siquiera desde los organismos de los gobiernos locales o vinculados a ellos. Muy por el contrario, la voz cantante la han tenido el Estado y la clase política (más exactamente, los partidos mayoritarios en el Congreso y en la Asamblea); y ellos, por lo común, no han hecho más que desplegar las propuestas enunciadas casi normativamente por algunas corrientes del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo.

Por añadidura, la naturaleza del debate sobre descentralización toca uno de los más dolorosos y conflictivos nudos del país: el regionalismo. Los resultados de los últimos procesos electorales -sólo como un dato de la realidad-, demuestran que gran parte de las culturas e identidades que operan en el país se mueven alrededor de estas determinaciones. La descentralización, situada en ojo de la tormenta, condensa no sólo las heterogeneidades -lo cual sería en general positivo-, sino las cargas de un pasado de unidad nacional irresuelto.

Otra característica de este debate es que ha estado fundamentalmente circunscrito al marco jurídico. A diferencia

1 Se utiliza la aproximación que hace Enrique Cabrero Mendoza, "Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional" en: Revista Nueva Sociedad No.142.

de otros países -en los que se han iniciado en la práctica social procesos que luego han sido formulados jurídicamente-, en el caso ecuatoriano, la ley es el punto de arranque -y, no pocas veces de culminación- de los proyectos en juego².

Actores, posiciones y propuestas

Sobre esta sucinta caracterización del debate sobre descentralización, pudiera identificarse -tal vez de modo muy simplificado- un escenario casi copado por una visión hegemónica, que como se señaló arriba, ha sido portada por los partidos mayoritarios del Congreso y la Asamblea. Al rededor de esta suerte de planteamiento vertebrador, giraron una diversidad de sectores, cada uno de los cuales opinó y propuso su punto de vista³.

La acción de estos sectores, antes que reflejar una aproximación global, evidenció, más bien, una gran cantidad de posiciones particulares que se veían afectadas por el proceso de descentralización, o que aspiraban a colocar en él sus demandas específicas. Movimientos reactivos, los unos, y reivindicativos, los otros, ninguno de ellos lo-

2 Es muy interesante el debate sobre la juridización de los procesos de descentralización y participación en los países del MERCOSUR. Algunas experiencias demuestran la importancia de la institucionalización en la práctica social respecto ver: Tarso Genero...Descentralización en montevideo, Presupuesto participativo en Porto Alegre...

3 En la discusión de la Ley de descentralización, se elaboraron 12 versiones anteriores a la que finalmente fue conocida y aprobada en segundo debate. Para quienes siguieron el proceso, si bien se produjeron procesos de consulta, la versión final recoge muy débilmente la riqueza de las versiones anteriores. En el caso de la Asamblea Nacional ocurrió algo parecido. Fueron presentadas 44 propuestas de reformas sobre descentralización y la comisión elaboró un Informe con tres alternativas. La nueva Constitución recoge muy pocos elementos de los formulados en este informe.

gró posicionarse como sujeto político en el debate en cuestión⁴.

Hubo, sin embargo, dos planteamientos más globales que, desde distintos ángulos, merecen ser destacados. El formulado por los pueblos indígenas, alrededor de la constitucionalización de jurisdicciones territoriales (que parcialmente es recogido en la nueva Constitución), y el presentado por las Cámaras de la producción de la Costa y del Austro. Esta última propuesta incorporaba modificaciones de fondo respecto de la potestad de los municipios para recaudar impuestos, una nueva lógica de distribución del gasto que privilegiaba el nivel municipal, una mayor autonomía de los gobiernos municipales y un nuevo esquema de representación política basado en la distritalización. Estos planteamientos, para algunos francamente federalistas, virtualmente no fueron incorporados en la nueva Constitución⁵.

Las principales modificaciones constitucionales sobre descentralización

Enseguida pasaremos revista a los aspectos relevantes que, sobre la descentralización, están contenidos en la

4 En este grupo podrían caer las propuestas de los maestros, los empleados de los organismos de desarrollo regional, los transportistas, los funcionarios de las tenencias políticas, los servidores de los consejos provinciales, etc., etc. Ya anteriormente, en el transcurso de la discusión de la Ley de descentralización y, luego, en la Asamblea, varios de estos sectores desplegaron acciones de presión sobre aspectos puntuales que no incidían en lo sustantivo del debate o más bien lo anulaban en una suerte de rompecabezas de intereses particulares, que no alcanzaron a estructurar una perspectiva de conjunto.

5 Hay una muy fuerte visión de la descentralización como un antídoto al centralismo serrano y en particular quiteño en algunos de los estamentos más representativos de la Costa ecuatoriana y, en particular de Guayaquil. Al respecto ver: Proyecto MOSTA, CONAM: *Hacia la reforma del estado, opiniones, consenso y controversia en la sociedad ecuatoriana*, marzo 1998, especialmente el capítulo V. Descentralización y desconcentración de las funciones del gobierno, pp. 77 - 100.

nueva Constitución. La mayor parte de ellos están concentrados en el título XI: "De la organización territorial y descentralización", pero incorporaremos otros asuntos relacionados. Para fines de análisis se han agrupado los puntos relevantes en siete apartados: las definiciones y el marco general, la organización territorial, los recursos e ingresos, la nueva forma de representación y atribuciones de los organismos, la planificación los sistemas nacionales que la nueva Constitución prevé, la participación social y política y finalmente algunos derechos y garantías relacionados con este aspecto.

1. Definiciones y marco general

1. Definiciones Generales		
Art.	Contenido	Observaciones y comentarios
1	Estado participativo y administración descentralizada.	En la constitución anterior se establece el carácter de estado descentralizado; aquí se especifica "administración descentralizada".
124	La administración pública se organiza de manera descentralizada y desconcentrada.	No existen referencias en este sentido en la constitución anterior. Recoge, sin embargo, el sentido de reformas legales que ya se habían dado: la ley de modernización, la ley del 15% para los Municipios, la ley de descentralización.
225	El Estado impulsará, mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza.	El desarrollo sigue siendo el paradigma que orienta el proceso. Cabe sin embargo preguntarse (como otros autores lo han hecho) si es posible encargar la magnitud de estos objetivos a la descentralización tal como está formulada y a los organismos públicos descentralizados, tal como existen en la realidad.

<p>El gobierno central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional.</p> <p>Desconcentrará al régimen seccional dependiente, delegando atribuciones.</p>	<p>En una hipótesis positiva, esto podría fortalecer un movimiento objetivo hacia la configuración de espacios políticos locales, con la salvedad de que eso depende de que la descentralización avance efectivamente y de las relaciones entre las instituciones del régimen seccional dependiente con los gobiernos seccionales autónomos.</p> <p>Algunas corrientes señalan la posibilidad de que esta interrelación entre régimen seccional dependiente y gobiernos seccionales autónomos produzca una mayor flexibilidad (entendida como capacidad adaptativa) de los rígidas estructuras burocráticas.</p>
<p>226 No se puede transferir defensa y seguridad nacional, dirección de la política exterior y relaciones internacionales, política económica y tributaria del Estado, gestión del endeudamiento externo.</p>	<p>La definición de funciones posibles de ser descentralizadas se hace por exclusión. Hay un amplio abanico de funciones que pueden traspasarse y, por lo tanto, convertirse en objeto de la(s) política(s) local(es). ¿Queda, por eso, transfigurado el ámbito de las políticas nacionales y, por tanto, de aquello que es competencia de discusiones nacionales? Sin embargo, ese ámbito aparece restringido no solamente por aquello que se le reconoce, sino porque estos aspectos han sido, en los hechos, desnacionalizados.</p>
<p>230 Principios: autonomía, descentralización administrativa, Participación ciudadana.</p>	<p>En la nueva constitución no se conceptualizan los principios. En las leyes de modernización y de descentralización hay una definición más precisa de algunos de ellos.</p>

El marco general que se establece, así como las definiciones principales utilizadas, se encuadran en la visión hegemónica de la descentralización, de la cual trataremos al final de este artículo.

2. Organización territorial y descentralización		
	<p>Se mantiene la estructura básica de régimen seccional dependiente y autónomo. Este último bajo la denominación de "gobiernos autónomos".</p>	<p>Queda zanjado con ello el debate sobre la posible regionalización del país. Los niveles de jurisdicción y las competencias correspondientes mantienen la forma básica actual.</p> <p>Sin embargo, se mantiene la ambigüedad respecto a los organismos de desarrollo regional, mencionados, pero no desarrollados.</p> <p>Adicionalmente, aunque no estén mencionados en la Constitución, se ha hecho práctica habitual la conformación ad hoc de "unidades ejecutoras" dependientes directamente de la presidencia.</p>
	<p>Art. 224. El territorio es indivisible. Para la administración y representación política se establecerán provincias, cantones, parroquias y circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas que la ley determine.</p>	<p>Esto último es la mayor novedad que, en este aspecto, trae la nueva Constitución. Anótese, empero, que sus definiciones, precisiones y concreciones (es decir, el sentido que tendrá en la realidad) quedan abiertos a los contenidos específicos que se expliciten en la ley correspondiente.</p>
2.1. Régimen seccional dependiente		
Art.	Contenido	Observaciones y comentarios
227	Régimen seccional dependiente: se mantiene el Gobernador, como representante del Presidente de la República, que coordinará y controlará las políticas del gobierno nacional.	No hay cambios sustanciales en este punto.

<p>Disposición transitoria: Los jueces de paz y las juntas parroquiales reemplazan a las tenencias políticas, que seguirán funcionando hasta que se dicte la ley que regule los jueces de paz.</p>	<p>Esto presupone la eliminación de las tenencias políticas. La medida puede traer importantes reconfiguraciones de las relaciones sociales locales, así como de los ámbitos de resolución de los conflictos "menores", cotidianos.</p>
<p>2.2. Gobiernos seccionales autónomos</p>	
<p>224 Provincias, cantones, parroquias y circunscripciones territoriales de los pueblos indígenas y afroecuatorianos.</p>	<p>El art. 83, reconoce la existencia como pueblos indígenas y negros o afroecuatorianos, lo cual es la base sobre la que es posible el reconocimiento de estas jurisdicciones.</p> <p>Es, tal vez, el avance más significativo en materia de descentralización, si esta no es reducida a los aspectos meramente instrumentales y administrativos. Aún cuando todo queda remitido a leyes futuras, puede jugar un papel de importancia en la afirmación de sujetos sociales locales y en el reconocimiento y la legitimación de la pluralidad en la conciencia social. Su significado dependerá - por lo mismo- de la capacidad que tengan esos sujetos locales para autoconstituirse también en este plano de la representación institucional.</p>
<p>228 Los gobiernos provincial y cantonal gozan de plena autonomía y por lo tanto pueden dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales.</p>	<p>Por omisión, puede entenderse que las circunscripciones indígenas y afro no tienen capacidad de dictar ordenanzas y tasas. Ello limitaría grandemente sus posibilidades de sustentabilidad y abre un gran interrogante sobre la inversión (pública y privada, productiva y social) en estas jurisdicciones.</p>
<p>229 Las provincias, cantones y parroquias pueden asociarse (mancomunidad) para el desarrollo económico y social y para el manejo de los recursos naturales.</p>	<p>Se constitucionaliza una norma que ya existía de antiguo, por ejemplo, en la ley de régimen municipal, pero se amplía a otras instancias, como las parroquias. Infelizmente, las prácticas de mancomunidad han sido escasas en el país.</p>

Una de los motivos más recurrentes que sustenta los procesos de descentralización es evitar las superposiciones entre las acciones desarrolladas por diferentes organismos del Estado (central y seccional), y darle, en concordancia, mayor racionalidad a la gestión administrativa, a la orientación del gasto, a la definición de prioridades, etc. La nueva Constitución, al mantener la estructura básicamente igual y dejar en la ambigüedad las entidades de desarrollo regional, hace poco en dirección a los objetivos mencionados. El énfasis de la acción de los consejos provinciales para atender las zonas rurales es bastante claro para los cantones básicamente urbanos, pero la mayoría de municipios del país tiene jurisdicción sobre cantones básicamente rurales. Esto ha provocado ya una distorsión en el sentido de que se atienden los cascos urbanos en detrimento de las áreas rurales.

3. Recursos e ingresos:		
Art.	Contenido	Observaciones y comentarios
231	<p>Los gobiernos seccionales autónomos generan sus propios recursos y participan de las rentas con principio de solidaridad y equidad: número de habitantes, necesidades básicas insatisfechas, eficiencia administrativa, capacidad contributiva y logros en el mejoramiento de los niveles de vida.</p> <p>La entrega de recursos será predecible, directa, oportuna y automática. Las rentas de los gobiernos seccionales deben subir en la misma proporción que el PGE.</p>	<p>Aparentemente, sigue normas y prácticas ya instituidas; sin embargo, debe señalarse que los criterios de capacidad contributiva y mejoramiento de la calidad de vida son nuevos. Sobre todo el primero de ellos deja muchos interrogantes: si los lugares donde se concentra la riqueza son naturalmente los que mayor "capacidad contributiva" tienen, este criterio puede llevar a reforzar las desigualdades.</p> <p>Ya está planteado en la ley de descentralización y en la ley del 15%. A pesar de ello, la práctica real de los gobiernos es priorizar el mecanismo de las "partidas extrapresupuestarias" que rebasan con mucho los montos asignados legalmente y refuerzan las relaciones de clientela con el gobierno central.</p>

<p>232 Los recursos son:</p> <ul style="list-style-type: none"> - rentas propias - transferencias y participaciones en el Presupuesto General del Estado (PGE) (al menos 15% de los ingresos corrientes) - recursos que perciben o se les asigne por ley - por las transferencias de competencias - Extras solo en catástrofes. 	<p>Se reafirma la transferencia del 15% del presupuesto de Gobierno central y se incorporan los recursos provenientes de la transferencia de competencias (bajo premisa de funciones por recursos).</p>
--	---

Básicamente, se constitucionaliza lo que ya había sido aprobado por leyes anteriores. El factor crítico sigue siendo la voluntad política de los gobiernos de turno para actuar en conformidad con lo expresado en la ley.

A largo plazo, se ha demostrado que la tendencia al autofinanciamiento de los organismos seccionales -basado en la capacidad contributiva de la economía local- acentúa las diferencias regionales.

4. Representación y atribuciones

<p>233 Cambio en la conformación de los Consejos Provinciales: la mitad más uno de los consejeros serán elegidos por votación popular; Los restantes serán designados por los consejos municipales de la provincia; deberán ser de cantones diferentes a los que pertenezcan los consejeros designados por votación popular.</p>	<p>Se pretende, tal vez, superar la tradicional superposición y competencia entre los municipios y los consejos provinciales. Propende a una mayor equidad en la representación provincial. Siendo todo esto interesante, se corre el riesgo, en cambio, de favorecer la constitución de esos organismos de acuerdo a alianzas coyunturales (que, en la práctica, pueden tener muy distinta índole).</p>
<p>Funciones del Consejo Provincial: vialidad, medio ambiente, riego, cuencas y microcuencas. Ambito exclusivo son las áreas rurales.</p>	<p>¿Cuál es límite rural-urbano? ¿Dejan por esto los Municipios de tener competencias en las áreas rurales de sus respectivos</p>

		cantones? Por otra parte, si esto no se combina con un fortalecimiento de los consejos provinciales, con su capacidad de captar recursos, puede traducirse en un incremento de las inequidades entre la ciudad y el campo.
234	Funciones de los Municipios: básicamente las mismas funciones que en leyes anteriores. Se clarifica lo del transporte.	La ley de descentralización no es suficientemente clara respecto de las responsabilidades del transporte. Esto, que parecería como una nueva competencia, tiene un antecedente en la ley de Distrito Metropolitano de Quito.
235	Juntas parroquiales de elección popular y solamente rurales.	Hay aquí un claro retroceso en cuanto a la posibilidad de espacios de participación social y ciudadana, pues la ley de régimen municipal y la ley de descentralización no establecían esta exclusividad rural (luego: esta exclusión urbana). Aún cuando se reconoce este nivel de representación, no está claro cuál será su relación con las acciones y decisiones de los gobiernos seccionales autónomos.
236	Régimenes especiales: consideraciones demográficas y ambientales y distritos metropolitanos.	Esto es importante para las posibilidades de planificar el desarrollo local en ciertos espacios que presentan determinadas particularidades.

5. Planificación y Sistemas nacionales:

Art.	Contenido	Observaciones y comentarios
254		
255	Sistema nacional de planificación, organismo técnico adscrito a la Presidencia con participación de los gobiernos seccionales autónomos y organizaciones sociales.	Se presenta como una innovación interesante. Se recupera la posibilidad de pensar en proyectos nacionales de desarrollo (pues la suma de muchos "locales" no tiene por qué terminar en un "nacional"). La presencia de entidades autónomas y de "organizaciones sociales" puede abrir campo para la construcción de nuevos ámbitos de la participación social y ciudadana.

<p>68 Sistema nacional de educación, que incluirá programas de enseñanza conforme a la diversidad del país. Incluirá en su gestión estrategias de descentralización y desconcentración administrativas, financieras y pedagógicas.</p> <p>Los padres de familia, la comunidad, los maestros y los educandos participarán en el desarrollo de los procesos educativos.</p>	<p>En la Constitución anterior no existe la noción de un sistema que incorpore estos criterios de diversidad y participación.</p>
<p>44 Sistema nacional de salud integrado con las entidades públicas, autónomas, privadas y comunitarias. Funcionará de manera descentralizada, desconcentrada y participativa.</p>	<p>Representa un avance pues no estaba anteriormente constitucionalizado un sistema único de salud. Sin embargo, su concreción está supeditada a las leyes orgánicas y a la práctica posterior.</p>
<p>52 Sistema descentralizado de atención integral a la niñez y la adolescencia.</p> <p>Su órgano rector estará conformado paritariamente por Estado y sociedad civil y será competente para la definición de políticas.</p> <p>Los gobiernos locales destinarán recursos y formularán políticas.</p>	<p>Ha sido señalado como un avance por las organizaciones que trabajan con la infancia.</p>
<p>Tran- Plan anual nacional de descentralización, preparado por el ejecutivo y presentado al Congreso.</p>	<p>También ha sido señalado como un avance: permitiría que la legitimación social de los gobiernos se juegue en relación con sus programas de acción y con sus realizaciones.</p>

La idea de revitalizar un sistema nacional de planificación -que ojalá incida realmente en la acción del gobierno- es bastante promisorio, tanto más si se considera como un ámbito de relación del Estado, tanto con las organizaciones sociales, como con los niveles subnacionales de gobierno.

Aunque el mecanismo de descentralización que se establece queda en el juego de las posibilidades de los municipios, la disposición transitoria que le obliga al ejecutivo a preparar un Plan nacional de descentralización, podría ser un nuevo escenario de concertación para diseñar un proceso con algunos horizontes nacionales.

6.Participación		
Art.	Contenido	Observaciones y comentarios
98	Los Partidos políticos legalmente reconocidos podrán presentar o auspiciar candidatos para las dignidades de elección popular. Pueden presentarse como candidatos los ciudadanos no afiliados ni auspiciados por partidos.	La omisión respecto de los movimientos mantiene la inequidad entre partidos reconocidos y movimientos (lo que afecta las posibilidades de participación política electoral). Probablemente esto se aclare en la ley correspondiente.
99	En las elecciones pluripersonales los ciudadanos podrán seleccionar los candidatos de su preferencia, de una lista o entre listas. La ley concillará este principio con el de representación proporcional de las minorías.	Este planteamiento está en franca contradicción con la forma de representación adoptada en las dos últimas elecciones, en las que no se incorpora en absoluto el principio de proporcionalidad.
	Otras formas de participación democrática.	Estos mecanismos pueden ampliar las posibilidades de control social y obligar a la vez a que los planes de gobierno locales y la relación representantes-representados sea más simétrica.
103	Consulta popular convocada por el Presidente o por el 8% del padrón electoral.	Al mismo tiempo pueden generarse situaciones de "ingobernabilidad" local en aquellos cantones de poca
106	Consulta local con 3/4 partes de los concejales o consejeros, o con el 20% de los empadronados.	

<p>109- 112</p>	<p>Revocatoria de mandato de alcaldes, prefectos o diputados de su elección por actos de corrupción o incumplimiento injustificado del plan de trabajo La iniciativa requiere por lo menos el 30% de empadronados. Solo puede solicitarse una vez dentro del mismo periodo, requiere mayoría absoluta.</p>	<p>población en los que sea factible conseguir los porcentajes de empadronados que la constitución exige. Resalta el hecho de que mientras se fortalece el control a nivel local, no existen mecanismos equivalentes en la relación entre la población y el gobierno nacional.</p>
<p>146 149 147</p>	<p>Iniciativa popular en la formulación de leyes. Podrán presentar proyectos de ley un número de personas en goce de los derechos políticos, equivalente a la _ parte del 1% de los inscritos en el padrón electoral. Se reconocerá el derecho de los movimientos sociales de carácter nacional a ejercer la iniciativa de presentar proyectos de ley. "La ley regulará el ejercicio de este derecho". Quienes presenten proyectos de ley podrán participar en el debate. No se podrán presentar proyectos en materias "cuya iniciativa corresponda al Presidente de la República" (impuestos, gasto público, división político-administrativa).</p>	<p>En la anterior Constitución el derecho estaba reconocido, pero no se establecían las vías para ejercerlo. Resulta de importancia, pues el acto legislativo ya no queda como patrimonio exclusivo de los diputados y del Ejecutivo, ni requiere la intermediación de los partidos políticos y de los diputados, lo cual abre un interesante campo de acción para la participación social y ciudadana. Sin embargo, se ponen restricciones en las materias sobre las cuales se podrá actuar. También es de interés la posibilidad de que los movimientos sociales nacionales puedan presentar proyectos de ley: es un reconocimiento a su presencia activa en la historia presente del país; mas hay un campo de lucha inmediato al respecto: la ley que regulará este derecho.</p>

7. Derechos y garantías

Art.	Contenido	Observaciones y comentarios
20	<p>Las instituciones del Estado, sus delegatarios y concesionarios estarán obligados a indemnizar a los particulares por los perjuicios que les irroguen como consecuencia de la prestación ineficiente de los servicios públicos.</p>	<p>Es importante por que se recoge el derecho de los ciudadanos frente a las acciones u omisiones de los prestadores de servicios públicos, de los administradores de justicia y en general frente al poder.</p>

22	El Estado será civilmente responsable en los casos de error judicial, por inadecuada administración de justicia, por los actos que hayan producido la prisión de un inocente o su detención arbitraria.	
23 y 83-92	Derechos civiles Derechos colectivos	Se consagran los derechos individuales (subjetivos) más o menos en los mismos términos que en la Constitución anterior. Adicionalmente se incorporan un conjunto de derechos colectivos, básicamente vinculados a los pueblos indígenas y negros, el medio ambiente y a los consumidores y a los grupos vulnerables.
47-54		

A modo de balance

Es posible ensayar dos formas de balance. Una, asumiendo la aproximación al proceso de descentralización circunscrito en la visión hegemónica; por lo tanto: explorando su coherencia interna, su correspondencia con los objetivos planteados y su viabilidad.

Desde esta perspectiva se pueden identificar como avances principales:

- El reconocimiento y el desarrollo de los derechos colectivos y del control social.
- El establecimiento de un sistema nacional de planificación, con las atribuciones, características y composición que se propone, así como el establecimiento de sistemas nacionales que atiendan otras áreas como salud, infancia, etc.
- El reconocimiento de circunscripciones indígenas y negras, con sus respectivas autoridades y derechos, aun cuando subsisten interrogantes respecto a recursos, competencias reales, etc.

- Los aspectos referidos al manejo presupuestario.
- La posibilidad de que el Estado pueda conceder tratamientos especiales a la inversión pública y privada en zonas menos desarrolladas.
- La tendencia a configurar un ámbito local de la política (separación de las elecciones, peso de las alcaldías, etc.).

Los límites e interrogantes que pudieran establecerse, aun desde la perspectiva hegemónica, se refieren a:

- La persistencia de una visión municipalista que, desconectada, no genera espacios de la magnitud suficiente para la interrelación entre lo nacional y lo local. Lo provincial, que podía jugar este papel, no se fortalece realmente y lo regional queda en el limbo.
- La insuficiencia que se detecta en los planteamientos de democratización en los niveles de decisión y co-gestión, que eran mucho más importantes, tanto en los informes previos de la Asamblea, como en las versiones anteriores de la Ley de descentralización.
- La falta de claridad sobre el estatuto de los organismos de desarrollo regional, lo que puede dejar a fojas cero problemas como la superposición de funciones y la ausencia de coordinación.

Pueden realizarse, ciertamente, cuestionamientos al texto constitucional; pueden identificarse, también, los retos que -en esta materia- se abren para los actores sociales, para los municipios y para el gobierno entrante⁶. También resulta importante el análisis de la viabilidad política,

6 Sobre este aspecto puede consultarse: Augusto Barrera: "Reflexiones sobre la Ley de descentralización del Estado y participación social"; en *Ciudad Alternativa* No. 13, 1997-98, pp. 119-129; Mario Unda: "Reflexiones sobre la Ley de descentralización y la participación popular"; en *Ciudad Alternativa* No. 13, 1997-98, pp. 107-118; así como interesantes contribuciones de Lautaro Ojeda, entre otros autores.

económica e institucional del proceso⁷. Algo de eso se ha hecho ya en otros lugares, de modo que en la sección final de este artículo se intenta una aproximación sobre el sentido y la dirección del proceso de descentralización.

Los sentidos posibles de la descentralización: Las posiciones en juego

¿Es la descentralización un proceso que tiende a democratizar la sociedad y -como señalan los objetivos declarados- a redistribuir la riqueza y armonizar el desarrollo nacional? ¿Cuál es el ámbito en el que debería operar el proceso: la readecuación funcional del aparato administrativo o una redistribución de poder y de recursos (no sólo estatales y no sólo económicos)?

Planteado de otro modo, podría adscribirse a la descentralización un rango de proceso operativo instrumental que puede leerse, comprenderse y valorarse sólo en términos de su vinculación (subordinación-articulación) a un modelo de desarrollo o un proyecto de sociedad. La pregunta central no debería ser: "¿cómo descentralizar?", sino: "¿para qué descentralizar?". Y la respuesta no es simple⁸.

7 Tres aspectos son evidentemente preocupantes: a. Casi todas las cosas quedan remitidas a leyes que están por elaborarse, lo cual debe abrir un espacio de debate o participación sobre las posibilidades, los límites y los retos de la descentralización... b. Sin embargo, este debate y esta participación requieren la constitución y fortalecimiento de sujetos reales de la descentralización: luego, es imprescindible apuntalar procesos que permitan desarrollar la capacidad de los sujetos populares, de las ONGs y de otras instancias para ejercer la participación que se propone. c. Debe reconocerse, así mismo, que aún es algo por alcanzar el desarrollo de la capacidad de los organismos autónomos para asumir las transferencias, las competencias y las responsabilidades que se establecen en la legislación.

8 El debate sobre los propósitos de la descentralización es abundante. Una buena síntesis de varios de los enfoques se encuentra en el trabajo de Alex Rosenfeld: "Descentralización y gobiernos locales en América Latina". En: *¿Descentralizar en América Latina?*, GTZ-PGU, Quito, 1995.

Ahora bien: si nos planteamos estas preguntas, nos acercamos a una aproximación que toma cierta distancia de la discusión meramente instrumental y que, por el contrario, pretende recuperar la perspectiva de los fines, de los actores, de los intereses en juego.

La visión hegemónica

Hay un marcado corte de la reflexión en América Latina sobre las dinámicas que rigen la relación de lo *local* con lo *nacional*. Durante los setenta y parte de los ochenta, hubo una abundante producción alrededor de la cuestión regional. Se entendía la región como un espacio geográfico-territorial, social, económico y cultural que, al mismo tiempo que se caracterizaba por ciertas homogeneidades, era susceptible de reunir capacidades que le permitieran desplegar una dinámica de desarrollo más o menos endógena.

Los problemas de inversión económica (capacidad de ahorro y reinversión, elevación de las capacidades productivas, etc.), la presencia e intervención del Estado (con el despliegue de organismos encargados del desarrollo rural fundamentalmente, pero también de la ejecución de "megaproyectos"), la articulación de niveles de planificación (los planes nacionales y su impacto en lo regional), etc.: fueron estas algunas de las preocupaciones centrales que se desprendían de estas reflexiones y prácticas políticas. Hay, ciertamente, un trasfondo que coloca la acción del Estado como un eje central de la cuestión regional⁹.

El debate de los noventa, luego de una suerte de interregno sobre esta temática, es substantivamente distinto. Las

9 Ver: José Luis Coraggio, Alberto Federico Sabaté y Oscar Colma (eds.): *La cuestión regional en América Latina*. Ciudad, Quito, 1989.

coordinadas que sitúan la discusión están establecidas desde la lógica de la apertura económica y de los procesos de "reforma del Estado". ¿Cuáles se nos presentan como los nuevos del enfoque hegemónico?

a). El **Informe sobre el desarrollo mundial 1997**, del Banco Mundial (World Bank, 1997), coloca a la descentralización como uno de los componentes del paquete de reformas que se denomina "de segunda generación"; estas reformas siguen -en su lógica- a una primera fase de ajuste, y estarían orientadas a consolidar y profundizar los caminos conducentes a la liberalización de la economía, al impulso de los procesos de privatización y a la reducción del tamaño del Estado y a la modificación de sus roles¹⁰.

La aproximación desde esta perspectiva es bastante simple, y a primera vista contundente. Dirían los "reformadores" que el Estado ha demostrado su incapacidad para resolver los problemas de la gente, que sufre las perversiones de la burocratización. Por lo tanto, se hace necesario reducir la acción del Estado (privatización) y acercar la administración y la gestión de los servicios públicos a la demanda, propendiendo a una suerte de corresponsabilidad ciudadana (incluso en el financiamiento: esta es su versión de la participación).

La vía a través de la cual esto debería operar es la transferencia de un buen número de funciones, que otrora le competían como responsabilidad al Estado central. Se consagra así el principio de subsidiaridad, por el cual "los bienes y servicios públicos deben ser competencia del nivel de gobierno más bajo que pueda asumir plenamente los costos y beneficios" (BM, 1997: 138).

¹⁰ Bajo el membrete de **reformas de segunda generación** se agrupan las reformas de la función pública, laboral, judicial, reestructuración de los ministerios del área social, privatización en gran escala, reestructuración de las relaciones entre gobierno central y gobiernos locales. Banco Mundial: **Informe del desarrollo mundial 1997**, p. 74.

b). El planteamiento, cuando propone ampliar la esfera de acción de la sociedad civil (formulada ésta bajo los términos de participación y, sobre todo, de privatización), lo hace sobre la base de una cierta negación del Estado¹¹.

Un efecto bastante obvio es la reforma del Estado, entendida básicamente como rediseño de la institucionalidad estatal, parte del cual es la descentralización. Otro, menos obvio pero más pernicioso, es que la cualidad que se presume en la sociedad civil llamada a sustituir al Estado -siempre desde la perspectiva neoconservadora-, deriva del rechazo de la cualidad (o naturaleza intrínseca) del Estado: la política. Es decir, que la participación que se busca es siempre una participación sin política (Cunill, 1995:28).

De este modo ya no se trata solo de “descentralizar” (nivel instrumental-procedimental), sino de “descentrar” lo político-público. Esto es: reducir la democracia a una suerte de procedimientos; rebajar la política a un complejo decisional de opciones técnicas (tecnificación de la política, como diría Habermas); desvalorizar la participación social, convirtiéndola en una suerte de privatismo local que opera casi exclusivamente desde una perspectiva de mercado¹².

c). La figura de debilitamiento profundo del Estado resulta bastante patente cuando se ve que el ámbito de las atribuciones susceptibles de ser descentralizadas es tan amplio como todo y como casi cualquier cosa -a excepción de cuatro o cinco funciones relacionadas con la se-

11 Esta no es la única vía posible. Autores de otras corrientes no establecen la disyuntiva estado - sociedad civil. Pueden así proponer más estado y más sociedad.

12 Por ejemplo, William Dillinger (*Decentralization and its implications for urban service delivery*, World Bank, Washington, 1993, p. 7) establece claramente cómo -según su punto de vista- la privatización es intrínsecamente parte de la descentralización o, lo que es lo mismo, que la descentralización lleva a la privatización.

guridad externa, con la política tributaria y fiscal, con el comercio exterior y con la política de endeudamiento. Una somera revisión de las funciones no descentralizables conduce muy rápidamente a la apreciación que estas funciones estatales en gran medida ya no dependen del mismo Estado nacional: han sido trasladadas a niveles de decisión supranacionales.

d). Un componente clave de la descentralización es, desde esta perspectiva, la descentralización fiscal¹³. En todos las experiencias de descentralización en América latina, si bien hay una redistribución de los recursos estatales a los gobiernos subnacionales, se persigue -y en varios casos con éxito- incrementar los esfuerzos tributarios de cada localidad, e incluso generar mecanismos de financiamiento soportados en las capacidades de ahorro y de pago locales (endeudamiento directo, bonos, establecimiento de las tarifas de los servicios públicos, incremento de la eficacia de las recaudaciones, etc.). Lo ocurrido en algunos países es demostrativo: la cartera vencida de los gobiernos subnacionales se convierte en insostenible frente a las posibilidades de pago de la economía local.

e). De otro lado -tal como lo documenta el mismo Banco Mundial-, si no se acompaña la descentralización con políticas de fomento a la economía local, a largo plazo la brecha de zonas ricas y pobres se incrementa mientras más se dependa de la generación de recursos propios. Esta es una enorme interrogante en el caso de la mayor parte de municipios ecuatorianos, que literalmente viven

13 Un ejemplo claro es Fernando Rojas: *Globalización y descentralización: el nuevo contexto de la ciudad*, ponencia presentada ante la Conferencia de Hábitat Internacional, Cali, 24-28 de noviembre de 1997. Allí, los "nuevos desafíos" son identificados como "el imaginativo esfuerzo fiscal de las ciudades", "las limitaciones de crédito", "la captura de las plusvalías excepcionales", "las alianzas para la conjugación de recursos" y "la ampliación de las posibilidades de fronteras de producción" (pp. 7-11).

de la transferencia de recursos del Estado central, y que están asentados en territorios con una economía paupérrima¹⁴.

f). En contraste con el tipo de discusión propuesta en los setenta y ochenta -cuando se privilegiaba la noción de región-, el esquema de descentralización hegemónico ahora privilegia la vía municipalista.¹⁵ El ámbito cantonal y el municipio como espacio administrativo soportan el peso de la mayor parte de funciones y de responsabilidades a ser transferidas. Al mismo tiempo, se colocan los énfasis en la prestación de servicios públicos: salud, educación, vivienda, antes que en el desarrollo productivo o en la inversión estatal. Y, finalmente, se reduce la descentralización a su dimensión económico-administrativa, tal como ha sido tratada en otros textos¹⁶.

Discutir los fines, más allá de los medios

¿Son posibles otras entradas? Sí, si es que la discusión y la reflexión se orientan a los fines, más allá de los medios.

Entonces, la descentralización debería entenderse como un conjunto de procesos dirigidos desconcentrar, es de-

14 Este es precisamente uno de los aspectos más polémicos de los procesos de descentralización, "como observa Prud'homme: la descentralización de impuestos y de gastos opera en contra de la descentralización de actividades, y es probable que conduzca a la concentración del crecimiento en unas pocas localidades urbanas". Proud'homme, citado en Przeworski Adam: "Democracia y representación" en *Reforma y democracia* No. 10. CLAD, 1998, pp. 7-39.

15 Fernando Carrión considera que "el municipio se ha convertido en uno de los factores más negativos para que al descentralización pueda llevarse a cabo" (F. Carrión: "La descentralización: un proceso de confianza nacional"; en Varios autores: *Asamblea: análisis y propuestas*, Tramasocial, Quito, 1998, p. 225).

16 Ver: José Luis Coraggio: "La propuesta descentralizadora"; en *Ciudad Alternativa* No. 10, 1995. También los artículos citados de Augusto Barrera y Mario Unda.

cir, a revertir los flujos de recursos -económicos, políticos, tecnológicos y educativos- desde los centros a la periferia (revertir territorialmente la concentración de riqueza y de poder; pero, por cierto, revertirla también socialmente).

Esto tiene, entonces, una evidente dimensión social; y, además, una dimensión política y una dimensión económica. Es decir: hay territorios pobres, pero, sobre todo, personas y comunidades pobres.

Esto significa que el tema de la descentralización debe estar necesariamente aunado con otro tema, del que tal vez se habla poco: el desarrollo, un desarrollo (más o menos) armónico y equitativo. Pero los problemas del desarrollo no se pueden resolver nunca con modificaciones administrativas, menos aún con "arreglos institucionales" que -asentándose en las justas desconfianzas de la población carenciada- pretenden reforzar el privatismo civil contra "el Estado", proponiendo como salida el reino del mercado, donde, al modo de Hobbes, el hombre es el lobo del hombre.

La relación de la sociedad civil con el Estado, debe modificarse, por supuesto: pero no hay una única vía para lograrlo ni hay un único puerto de destino al otro lado de los mares embravecidos. La nueva relación entre la sociedad civil y el Estado puede ser mutuamente potenciadora; pero puede también ser negativa y aniquiladora de las posibilidades de vida de las mayorías.