

Anita Krainer y María Fernanda Mora
Coordinadoras

Actores, procesos y retos de la descentralización en Ecuador

Una mirada retrospectiva a la década 1998-2008

Juan Ponce
Director FLACSO Sede Ecuador

Barbara Hess
Directora Residente -GIZ

Christian Breustedt
Responsable del Programa PROMODE-GIZ

Autores:

Susan Rina Velasco Portillo (FLACSO)
Jimena Sasso (FLACSO)
Carlo Ruiz Giraldo (GIZ)

Equipo de apoyo:

Carlo Ruiz Giraldo (GIZ)
Diana Balarezo Vinueza (FLACSO)
Rubén Álava Cajiao (GIZ)



Actores, procesos y retos de la descentralización en Ecuador / coordinado por Anita Krainer y María Fernanda Mora. Quito: FLACSO, Sede Ecuador: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), 2013

136 p. : cuadros y gráficos

ISBN: 978-9978-67-403-1

DESCENTRALIZACIÓN ; ASPECTOS POLÍTICOS ; ASPECTOS JURÍDICOS ; CONSTITUCIONES ; LEGISLACIÓN ; MEDIO AMBIENTE ; SALUD ; GOBIERNO LOCAL ; ECUADOR

352.283 - CDD

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito-Ecuador

Tel.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 323 7960

www.flacso.org.ec

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Agencia Quito

Íñaquito E3- y Av. Amazonas

Casilla 17-07-8721

Quito - Ecuador

Tel.: (593-2) 243 6333

Fax: (593-2) 243 9907

giz-ecuador@giz.de

www.giz.de

ISBN: 978-9978-67-403-1

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: FLACSO

Imprenta: Creatibros

Quito, Ecuador, 2013

1ª. edición: septiembre de 2013

Esta publicación fue financiada por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH por encargo del Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) del Gobierno Federal de Alemania, a través del Programa de Modernización y Descentralización del Estado (PROMODE).

Las ideas y las opiniones expresadas en esta obra son las de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

Índice

Presentación	7
Introducción	8
<i>Anita Krainer y María Fernanda Mora</i>	
La influencia de los actores multinivel en la descentralización ambiental en Ecuador (1998-2008)	15
<i>Susan Rina Velasco Portillo</i>	
Descentralización del sector salud en Ecuador (1998-2008)	59
<i>Jimena Sasso</i>	
La transición hacia una nueva forma de descentralización: El proceso de reforma del Estado en Ecuador a raíz de la aprobación de la Constitución del 2008	95
<i>Carlo Ruiz Giraldo</i>	

Presentación

En estos últimos quince años, la descentralización ha sido analizada desde varios puntos de vista. El modelo que estableció la Constitución de 1998 determinó la adopción de la misma como un medio para generar un estado más equitativo, que permita generar mejores condiciones de participación política, económica y social en los territorios. Sin embargo, el diseño y la implementación de dicho mecanismo tuvo sus vicisitudes, vacíos e inconvenientes. Una diferente concepción del rol del Estado y las continuas crisis de gobernabilidad abonaron además a la dificultad de impulsar estos cambios, lo que condujo a que con la Constitución de 2008, y ya en un escenario político distinto, se opte por un modelo mucho más estructurado, que dista mucho del carácter optativo de su antecesor.

Este libro, bajo un enfoque de economía política, se interesa en analizar los avances de la descentralización bajo el mandato de la Constitución de 1998, y esboza las perspectivas del proceso bajo el nuevo esquema que establece la Constitución promulgada en el año 2008. Para ello, estudia dos casos específicos en los sectores de salud y ambiente, con el objeto de identificar cuáles pudieron ser los factores que llevaron a un cambio bastante importante en el mecanismo en la Constitución aprobada en el 2008. El énfasis de esta investigación está relacionado con el análisis de las relaciones entre los actores involucrados y cómo las constituciones de 1998 y de 2008 establecieron un modelo que dista el uno del otro en sus mecanismos de aplicación.

Este libro es un producto realizado entre FLACSO y la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, por encargo del Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) del Gobierno Federal de Alemania, a través del Programa de Modernización y Descentralización del Estado (PROMODE), como aporte a la investigación académica a través de nuevos talentos universitarios, que pretende buscar una mirada crítica del proceso y que nos enseñe a los actores a aprender de los desaciertos y de los aciertos de experiencias pasadas, pero no olvidadas.

Juan Ponce
Director
FLACSO-Sede Ecuador

Christian Breustedt
Coordinador de
PROMODE-GIZ

Introducción

Anita Krainer* y María Fernanda Mora**

Los procesos de reforma del Estado y descentralización, temas vigentes en las agendas políticas y sociales de los países latinoamericanos, surgen como dos procesos estrechamente ligados que pretenden volver más eficiente y más participativa la gestión estatal. Las diferentes crisis provocadas por esta debilidad de Estados centralizados, convoca al planteamiento y replanteamiento de políticas públicas funcionales que permitan vislumbrar nuevos modelos de Estado, en función de alcanzar el desarrollo de las naciones (Atria, 2004). De esta manera, surge la descentralización como un instrumento (Carrión, 2007) que más allá de la distribución en equidad del poder central hacia los diferentes niveles de gobierno, busca la construcción de un nuevo Estado en función de garantizar la democracia en concordancia con las necesidades y características propias de cada territorio (Falconí y Muñoz, 2007: 23).

Las experiencias en torno a la descentralización demuestran que al ser un proceso político complejo, no puede ser enmarcado bajo un único esquema o como un solo proyecto, ya que en la práctica su accionar dependerá de las coyunturas de la época, del escenario político en el que se desenvuelve y de los actores políticos y sociales vinculados. No obstante, existen ciertas condiciones que son propuestas como claves dentro de un

* Tiene una maestría en pedagogía y un doctorado en sociolingüística. Coordinadora del Laboratorio de Interculturalidad de FLACSO-Ecuador.

** Máster en Gobernanza Energética, miembro del Laboratorio de Interculturalidad de FLACSO-Ecuador.

proceso de descentralización. Así tenemos a Arocena (2011: 123) quien argumenta que la transferencia de responsabilidades y toma de decisiones, la asignación de recursos a los distintos niveles territoriales de gobierno, y el involucramiento de la ciudadanía local contribuyen al desarrollo de una verdadera descentralización.

Como este autor varias son las recomendaciones y características –incluso ‘recetas’– que en teoría coadyuvan en la puesta en marcha de un proyecto eficiente de descentralización. Sin embargo, la realidad muestra la dificultad que existe para aplicar dichos requisitos en función de las características intrínsecas y extrínsecas de cada territorio. Probablemente, las particularidades y diferencias marcan un punto crucial y fundamental dentro de la visión, organización y administración de los estados, por lo que el debate actual propone a la descentralización como un proyecto, que si bien está en constante (re)definición y (re)construcción, debe apuntalar hacia la estructuración de un Estado capaz de reconocer e integrar la diversidad y riqueza que cohabita en su territorio (Carrión, 2007: 44, Ojeda, 2000: 171).

Verdesoto (2000) subraya que la descentralización busca la construcción de las dimensiones territoriales del Estado y, en este sentido, a un nuevo Estado. En un verdadero proceso de descentralización deben involucrarse reformas en cuatro niveles: político/ representativo, administrativo, fiscal y normativa.

Complementariamente, y como argumento que no puede ser obviado en un contexto de globalización, es importante ampliar la visión de lo local-nacional a un nivel supranacional, que pueda contribuir en un proceso de integración como nuevos poderes que propenden al equilibrio de poder aspirado (Carrión, Dammert y Villaronga, 2008: 14), que va más allá de la participación e incidencia de la cooperación internacional. En referencia a lo expuesto, Carrión (2008) plantea cómo el componente internacional influye en los procesos de descentralización actuales, a través de la presencia de bloques regionales que permiten la integración y beneficios geopolíticos y económicos, así como la emergencia de una red urbana global que reorganiza los territorios nacionales y su función al interior de los estados (Carrión, 2008: 46, 47).

En este sentido, la articulación de los diferentes actores –locales, nacionales y supranacionales–, se presenta como característica indispensable dentro de un proceso de descentralización, en función de lograr consensos principalmente en escenarios de conflicto e inestabilidad social y política (Carrión, 2007). Sin embargo, esa articulación lleva implícita la formulación de consensos técnicos y sobre todo políticos, pero ¿cómo se obtienen estos acuerdos en un sistema donde cada actor tiene su interés propio? Para Merkel (2008: 55), este es uno de los retos que plantean las reformas de descentralización, ya que el proceso de toma de decisiones se da en lo que él denomina un ‘sistema multinivel’ en donde son varios los actores con poder de veto. El llegar a acuerdos requiere de procesos de negociación, y por ende tiempo, que muchas veces termina en decisiones tomadas por una minoría y que no resuelven los dilemas de fondo. Baroja (2011) subraya que la descentralización debe ser un proceso abierto, plural y diverso, en el cual se permite profundizar la reflexión y lograr un debate democrático (Baroja, 2011: 56). Según Remache (2011), a través de los procesos de descentralización no solamente se logra contribuir al desarrollo armónico territorial, sino también a potenciar el desarrollo nacional y resume indicando que, “profundizar los procesos de descentralización...democratiza e integra el país con la activa participación de la población” (Remache, 2011: 35).

En este contexto, la presente publicación pretende analizar, a manera de un recuento histórico desde 1998 hasta el 2008, las interrelaciones y falta de consensos que se dieron entre los diversos actores involucrados a lo largo de la implementación del proceso de descentralización en el país.

Las últimas décadas se caracterizan por periodos de inestabilidad política y económica, que en conjunto con la presencia de modelos hegemónicos de desarrollo de cada época, no permitieron la concreción de un proceso de descentralización eficiente a nivel administrativo, fiscal o político. Los resultados que se presentan en esta publicación, así como las reflexiones planteadas por cada uno de los autores invitan al lector a pensar en la fragilidad del sistema político del Ecuador, en el cual han primado intereses particulares sobre la cristalización de un proyecto de Estado que pueda contribuir en la participación social, y como una respuesta eficiente a las necesidades de las poblaciones, principalmente aquellas alejadas de las grandes ciudades.

Si bien los acercamientos y estudios realizados en torno a la descentralización en el Ecuador son diversos, en el 2011 la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) a través de su Programa de Modernización y descentralización (PROMODE), propuso la realización de una investigación académica que aporte en el debate sobre el proceso de descentralización en el periodo 1998-2008, que permita construir una línea base que evidencie las debilidades del pasado, en función de reflexionar y visualizar los desafíos presentes y futuros a partir de un Estado Constitucional de Derechos. Esta investigación fue realizada gracias a las sinergias existentes dentro de FLACSO, a través del trabajo realizado entre los espacios de investigación, concretamente entre el Laboratorio de Interculturalidad y el Laboratorio de Gobernanza a cargo de Anita Krainer y Betty Espinosa, respectivamente, así como a los equipos de trabajo conformados por investigadoras y becarios de los programas de Políticas Públicas y Estudios Socioambientales.

A través de este libro queremos visibilizar la importancia de espacios de investigación, reflexión y debate, que contribuyen en la generación de información de calidad, en función de generar aportes que llamen a la reflexión para la construcción de una sociedad más intercultural y democrática.

La presente publicación contiene tres partes, productos de un proceso de investigación académica en donde se expone y analiza el proceso de descentralización en el país en el periodo 1998-2008, comprendido en el tiempo de la expedición de las dos últimas constituciones, presentando experiencias específicas en dos áreas temáticas: medio ambiente y salud.

En la primera parte, Susan Velasco inicia con la descentralización ambiental, para lo cual la autora analiza el proceso desde las interrelaciones diversas que se suscitaron entre los diversos actores involucrados. Teóricamente la autora se sustenta en la “lógica de lo adecuado” de March y Olsen, permitiendo visualizar las lógicas de acción de los actores, identificados en internacionales –o de arriba–, quienes actúan desde sus intereses particulares por definir un nuevo modelo de Estado donde la soberanía estatal quedaba al margen de las decisiones tomadas. Por su parte, los actores nacionales –o de abajo– intervienen en función de obtener más recursos económicos sin poder asumir –e incluso sin querer asumir– las responsabi-

lidades que implicaba la transferencia de competencias. Y por último, sin dejar de ser menos importante, el Estado que se caracteriza por una falta de adaptabilidad para enfrentar las presiones de los otros actores.

El segundo caso de estudio se concentra en el tema de salud a cargo de Jimena Sasso quien también aborda su análisis desde la posición e interrelación de los actores vinculados. La crisis del sector salud y el debilitamiento institucional constituyen argumentos importantes que la autora presenta evidenciando las dificultades que no permitieron el desarrollo del proceso de descentralización en salud. Esta información es complementada con la presentación del caso emblemático del Municipio de Cotacachi. Finalmente Sasso invita a reflexionar sobre la importancia de futuras investigaciones que aborden en profundidad algunos de los puntos que son expuestos a lo largo de su artículo y que podrían contribuir en la comprensión de aquellos errores cometidos en el pasado para la construcción y consolidación de un proceso de descentralización eficiente en el país.

Una vez expuestos los problemas y desenlaces que se dieron en la consolidación del proyecto de reforma del Estado y descentralización en el Ecuador en el periodo 1998-2008, la última parte de la presente publicación expone un ensayo que presenta los cambios y desafíos que han surgido a partir de la promulgación de la Constitución Política del 2008 en referencia al tema en estudio. Así, Carlo Ruiz, a través de su artículo “La transición hacia un nuevo mecanismo de descentralización: El proceso de reforma del Estado en Ecuador a raíz de la aprobación de la Constitución del 2008”, realiza un análisis descriptivo de la reactivación y cambios suscitados en el tema de descentralización, a partir de la promulgación de la Constitución Política del 2008 y la vigencia del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD), en cuanto a la organización del territorio y la asignación de competencias. Ruiz expone una reflexión comparativa que presenta las diferencias entre la Constitución de 1998 y del 2008, que marcan el proceso de descentralización.

De esta manera, se presentan los desafíos pendientes para una nueva etapa de reforma estatal en el Ecuador, que exige de cada ecuatoriano su participación, a través del conocimiento e información de un proceso histórico, que se manifiesta como un reto y proyecto nacional.

Bibliografía

- Arocena, José (2011). “Descentralización, condiciones, riesgos y desafíos”. En *Desarrollo local. Descentralización, gestión de territorios y ciudadanía*, Patricio Carpio (Comp.): 127-144. Quito: Abya Yala.
- Atria, Raúl (2004). “Descentralización: pilar fundamental de la reforma al Estado en Latinoamérica”. *Agenda Pública* 4. En: http://www.agendapublica.uchile.cl/n4/1_atria.html, visitada el 13 de septiembre de 2012.
- Baroja, Gusatvo (2011). “Descentralización y autonomía: cambios necesarios”. En *Descentralización y autonomía: el reto del COOTAD*. Ágora Política, mayo 2011.
- Carrión, Fernando (2008). “La descentralización como geometría variable”. En *Descentralizar un derrotero a seguir*, Fernando Carrión y Brigitta Villaronga (Comp.): 33-50. Quito: FLACSO, INWENT, SENPLADES.
- Carrión, Fernando (2007). “Interrogatorio a la descentralización latinoamericana: 25 años después”. En *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*, Fernando Carrión (Comp.): 31-58. Quito: FLACSO, SENPLADES, GTZ, COSUDE, PDDL, PRODESIMI, BTC.
- Carrión Fernando, Mauel Dammert y Brigitta Villaronga (2008). “Introducción: La descentralización: visión internacional de la cuestión plurinacional del Estado”. En *Descentralizar: un derrotero a seguir*, Fernando Carrión y Brigitta Villaronga (Comp.): 11-17. Quito: FLACSO, InWent, SENPLADES.
- Falconí, Fander y Pabel Muñoz (2007). “En búsqueda de salidas a la crisis ética, política y de pensamiento”. En *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*, Fernando Carrión (Comp.): 19-31. Quito: FLACSO, SENPLADES, GTZ, COSUDE, PDDL, PRODESIMI, BTC.
- Merkel, Wolfgang (2008). “Descentralización e integración regional: experiencias europeas”. En *Descentralizar: un derrotero a seguir*, Fernando Carrión y Brigitta Villaronga (Comp.): 51:68. Quito: FLACSO, InWent, SENPLADES.

- Ojeda, Lautaro (2000). *La descentralización en el Ecuador. Avatares de un proceso inconcluso*. Quito: Abya Yala.
- Remache, Alex (2011). “Potencialidades para la maduración de la junta parroquial rural como GAD”. En *Descentralización y autonomía: el reto del COOTAD*. Ágora Política, mayo 2011.
- Verdesoto, Luis (2000). *¿Por qué y para qué descentralizar el Estado ecuatoriano?* Quito: Corporación de Estudios para el Desarrollo.