

Francisco Enríquez Bermeo
Coordinador

GOBIERNOS INTERMEDIOS: ENTRE LO LOCAL Y LO NACIONAL



2017

Serie Territorios en Debate:

Es un espacio creado por el CONGOPE e Incidencia Pública para debatir entre los gestores de la política pública, la academia y la sociedad civil, sobre el desarrollo desde una perspectiva territorial, que mire a lo urbano y lo rural como un espacio diverso y articulado de construcción social.

GOBIERNOS INTERMEDIOS: ENTRE LO LOCAL Y LO NACIONAL

© *Francisco Enríquez Bermeo / Coordinador*

Serie Territorios en Debate N° 5

Primera edición:

© Consorcio de Gobiernos Autónomos
Provinciales del Ecuador – CONGOPE
Wilson E8-166 y Av. 6 de Diciembre
Teléfono: 593 2 3801 750
www.congope.gob.ec
Quito – Ecuador

Ediciones Abya-Yala
Av. 12 de Octubre N24-22 y Wilson, bloque A
Apartado postal: 17-12-719
Teléfonos: (593 2) 250 6267 / (593 2) 396 2800
e-mail: editorial@abyayala.org
Quito-Ecuador

Incidencia Pública Ecuador
Calle San Luis Oe8-78
San Francisco de Pinsha, Cumbayá
Teléfono: 593 999 012 226
e-mail: fenriquezbermeo@yahoo.com
Quito – Ecuador

Coordinador General de la Serie:

Francisco Enríquez Bermeo

Edición y corrección:

Mauricio Alvarado-Dávila

Diseño, diagramación e impresión:

Ediciones Abya-Yala, Quito-Ecuador

ISBN: 978-9942-09-470-4

Depósito legal: 005988

Derechos de autor: 052197

Tiraje: 1 000 ejemplares

Impreso en Quito-Ecuador, octubre de 2017

Las opiniones de los autores no reflejan la opinión de las instituciones que patrocinan o auspician la publicación.

Este trabajo se llevó a cabo con una subvención del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador – CONGOPE

Gobiernos intermedios : entre lo local y lo nacional / coordinado por Francisco Enríquez Bermeo. Quito : CONGOPE : ABYA-YALA : Incidencia Pública del Ecuador, 2017
178 páginas : cuadros, gráficos, tablas. - (Serie Territorios en Debate ; 5)

Incluye bibliografía

ISBN: 978-9942-09-470-4

GOBIERNO LOCAL; ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ; GOBIERNO MUNICIPAL ;
ECONOMÍA ; DESCENTRALIZACIÓN ; POLÍTICAS PÚBLICAS; DESARROLLO
TERRITORIAL ; CONSTITUCIÓN ; HISTORIA ; GLOBALIZACIÓN ;
REGIONALISMO ; SOCIOLOGÍA URBANA ; ECUADOR

320.8 - CDD

Índice

| | |
|--|-----|
| Presentación | |
| <i>Gustavo Baroja</i> | 7 |
| Introducción | |
| <i>Francisco Enríquez Bermeo</i> | 9 |
| Gobierno intermedio y desarrollo regional | |
| <i>Francisco Enríquez Bermeo</i> | 13 |
| Desarrollo territorial y rol de los gobiernos intermedios | |
| <i>Gustavo Baroja Narváez y Renata Lasso Rosero</i> | 63 |
| La descentralización desde el gobierno intermedio | |
| <i>Fernando Carrión Mena</i> | 75 |
| El nivel intermedio de gobierno: una necesidad de articulación | |
| <i>Cecilia Chacón Castillo</i> | 93 |
| Las regiones, ¿gobierno intermedio? | |
| <i>Santiago Ortiz y Francisco Hurtado Caicedo</i> | 117 |
| Fortalecer el rol del gobierno intermedio para incidir en el desarrollo territorial, la descentralización y la democracia | |
| <i>Edwin Miño y Marcela Andino Ramos</i> | 153 |

La descentralización desde el gobierno intermedio

Fernando Carrión Mena

Antecedentes

En América Latina, el proceso de descentralización se inició con el retomo a la democracia producido a fines de la década de los setenta y principios de los ochenta. Esto quiere decir que tiene no menos de 35 años y que nació de la mano de la redemocratización, lo cual imprime su signo. Sin embargo, la descentralización también fue contemporánea de dos procesos simultáneos de reforma del Estado: el uno, de carácter político, que impulsó la llamada gobernabilidad por medio del fortalecimiento del presidencialismo y, por ende, de un importante proceso de recentralización, y el otro, de carácter económico, que impuso los ajustes, aperturas y privatizaciones, propios de la lógica neoliberal. Con ello, la descentralización quedó subsumida y atrapada en la contradicción de las corrientes hegemónicas: de la democratización, del presidencialismo y la de las ópticas neoliberales.

El proceso centralizador de la sociedad, la economía, la cultura, la política y el territorio –en un contexto de globalización y revolución científico tecnológico– ha conducido a su antítesis: la localización. Esto significa que el Estado nacional se encuentra ante la paradoja contenida en la relación globalización y localización, que condujo a lo que Robertson (1992) definió bajo el neologismo de *glocalización*, que tiene su despegue en la década de los años ochenta.

Desde este momento, dos hechos marcarán la generalización de la relación local/global a nivel planetario: el uno, que introduce la dimensión internacional en el proceso de descentralización¹, y el otro, la implantación de nuevas relaciones mundiales que llevan a las instituciones locales² y de la sociedad civil³ a readecuarse al signo de los nuevos tiempos.

En ese contexto, la globalización reestructura los territorios de manera significativa, al extremo de que en unos casos se constituyen nuevos lugares subnacionales a partir de los cuales se demanda la descentralización y en otros se conforman regiones supranacionales altamente dinámicas, aunque unas y otras articuladas entre sí. De esta manera se conforman los bloques regionales internacionales (Unasur, Celac, Mercosur), los tratados binacionales de comercio (TLC) o los acuerdos de integración nacional fundados en las infraestructuras (Iirsa), que en su conjunto redefinen las nuevas reivindicaciones de la descentralización como mecanismo de articulación de lo local a lo internacional.

Las demandas de descentralización nacidas en lugares subnacionales provienen de dos sectores claramente definidos: las que se reivindican desde ciertas *regiones ricas* que buscan mecanismos de vinculación directa con los espacios más dinámicos de la economía. Allí, por ejemplo, Guayaquil en Ecuador y Santa Cruz en Bolivia, operan como

1 Por ejemplo, lo nacional en América Latina puede convertirse en un colchón de resistencia ante la globalización, redefiniendo el sentido y el contenido de la soberanía nacional e integrándose a bloques subregionales.

2 Nos referimos al fortalecimiento del CGLU, la Olacif y Metrópolis, entre otras.

3 El peso que hoy tienen las redes sociales, las comunidades y las marchas globales, es evidente.

polos regionales que demandan *autonomía* desde la necesidad de eliminar las sujeciones a los centros nacionales de poder (capitalidad en cuestión) y de impulsar los procesos de desregulación estatal (privatización). Pero también existen los que provienen de ciertas *regiones pobres*, en las que, a diferencia de la anterior, lo que se busca como autonomía es la mayor presencia del Estado mediante mayor inversión pública y/o la creación de nuevas instancias estatales en la región. En otras palabras, las zonas ricas reclaman menos presencia estatal (descentramiento) y las pobres, todo lo contrario (autonomía⁴).

De allí que la descentralización sea un concepto que porte proyectos, intereses y sentidos múltiples, los cuales configuran un escenario de conflicto muy complejo, que tiende a resolverse según la correlación de fuerzas políticas en cada coyuntura particular.

¿Qué se entiende por *descentralización*?

Esta primera pregunta debe formularse para entender que hay distintas ópticas y que no existe un pensamiento único sobre el tema. Es necesario partir señalando que la descentralización es un proceso complejo tendiente a distribuir la centralidad (es decir, el poder) en el marco de la búsqueda del equilibrio democrático entre los poderes existentes en el interior del Estado, con la finalidad de profundizar la democracia, potenciar el desarrollo y mejorar la calidad de vida de la población.

Una definición de estas características conduce a entender la descentralización como un medio y no como un fin, esto es, que no se agota en sí misma, pero también a comprender que la descentralización no busca acabar o eliminar la centralidad estatal, es decir, el poder que tiene el Estado, sino distribuirlo equitativa y democráticamente en su interior, para redefinir las relaciones entre el Estado y la sociedad⁵.

4 La autonomía es un concepto de subordinación a un Estado, que se construye sobre la base de tres componentes: elección popular de autoridades, competencias claras y recursos suficientes. Y es diferente a independencia, porque ésta crea otro Estado.

5 De allí que, por ejemplo, la descentralización de la educación signifique la des-

En este sentido, el centro (es decir, el poder) es una relación -no un atributo- concebida en el marco de su contenedor: el Estado, pero en equilibrio (equidistancia)⁶. Esto es distribuido equitativamente en el interior del conjunto de las instituciones estatales. Cuando se distribuye la centralidad por fuera del Estado, mediante la transferencia de competencias y recursos, por ejemplo, hacia el mercado, lo que existe es descentramiento o privatización, y no descentralización. En este caso se pierde la centralidad de lo público y de lo político. Siguiendo el ejemplo de la geometría, ocurre que el círculo como una superficie compuesta de puntos, en el cual está inscrito el centro, desaparece, y la circunferencia, en la que se expresa la equidistancia interinstitucional, pierde el equilibrio y se desdibuja, se descentra, es decir, pierde centralidad pero no se descentraliza. De allí que la descentralización es un proceso que tiene que ver con el todo y no con una de sus partes: es una reforma de la estructura general del Estado.

También se desprende que su propuesta no puede dirigirse por fuera del Estado ni tampoco privilegiar a uno de sus órganos, por más importante e ideal que sea para el proceso. De allí que *privatización* no es descentralización, como tampoco que el municipio o los gobiernos locales sean las instituciones principales ni, mucho menos, las destinatarias únicas de la descentralización⁷.

De la distribución y la búsqueda de los equilibrios del poder se desprenden tres formas fundamentales de procesamiento del centro. La primera, denominada *descentralización horizontal*, es la modalidad que se constituye con el Estado moderno, fundamentada en la clásica sepa-

centralización de sus actores principales: los maestros.

- 6 Según los postulados, por ejemplo, de la geometría euclidiana, el centro se define como el punto que se encuentra inscrito en el círculo, pero con la particularidad única de la equidistancia con todos los puntos de la circunferencia.
- 7 Justamente uno de los problemas que han atravesado algunos de los países de América Latina es el referente al privilegio que se ha asignado a lo local y, dentro de este escenario, al municipio, en detrimento de las instancias intermedias y nacionales. Por eso, lo que ha existido como política predominante de descentralización es la vía municipalista, que genera procesos asimétricos en el interior de la estructura general del Estado.

ración de poderes o funciones (centralidades): Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Esta propuesta busca el equilibrio democrático del peso omnímodo que ejerce el príncipe en el ejercicio de su poder, a través de los contrapesos que deben ejercer las instituciones creadas para el efecto. La otra forma se la entiende como *descentralización vertical*, en tanto distribuye el poder o la centralidad entre los distintos niveles subnacionales en los que está organizado el Estado. Y la tercera, relacionada con la *descentralización territorial*, que es la referida a la distribución ponderada de la centralidad en el espacio, tendiente a buscar equidad entre las distintas regiones de una unidad geográfico-política⁸.

En otras palabras: existe una descentralización horizontal, que se produce en el interior de un mismo nivel del Estado (nacional, provincial o cantonal), una descentralización vertical que se desarrolla en los distintos niveles subnacionales en que se organiza el Estado y una descentralización territorial que hace referencia a lo que se ha dado en llamar la *democracia territorial* o la *justicia espacial*.

Partiendo del hecho de que la realidad geográfica es heterogénea, es necesario regularla mediante un mismo instrumento jurídico que tienda a vencer el uniformismo prevaleciente, reconociendo la diversidad dentro de la realidad, permitiendo una amplia flexibilidad. El uniformismo es tan perjudicial como el centralismo, por lo que la mayoría de las propuestas consagra el principio de la diversidad de regímenes descentralizados. En unos casos se pone más énfasis en ciertos órganos estatales o, en otros, mayor profundización, y, en general, es dable pensar en un abanico de órganos subnacionales que aprovechen y potencien la riqueza de la heterogeneidad. Con ello se lograría mayor flexibilidad para captar y potenciar la diversidad, sin descuidar la equidad, porque, si a los desiguales se los trata con políticas similares, lo que se logra es incrementar las inequidades.

8 Puede ocurrir que se transfieran recursos económicos a los gobiernos subnacionales pero que, por la modalidad de asignación, por ejemplo, por cantidad de población, se refuerce la lógica concentradora en el territorio; esto es, que uno o dos grandes centros urbanos nacionales sean los que se beneficien.

De la relación de estas formas de descentralización –horizontal, vertical y territorial– surge una pregunta que vale plantearse. Si la descentralización debe corresponder a la totalidad de la relación, ¿cómo explicar que en muchos de los países de la región donde se han producido reformas constitucionales dirigidas al fortalecimiento del presidencialismo se puede afirmar que existe un proceso de descentralización?

La descentralización, para ser tal, debe contener sus tres componentes, es decir: horizontalidad, verticalidad y territorialidad⁹. Por eso, con el fortalecimiento del presidencialismo, la descentralización es inviable, así como puede ser que la transferencia de recursos y competencias hacia los niveles subnacionales –sin tener en mente la justicia espacial– conduzca, como de hecho acontece, a un incremento de la primacía de una ciudad central o de una región sobre las otras.

En muchos de los países de América Latina, los distintos órganos legislativos han disminuido sus atribuciones frente al fortalecimiento de los ejecutivos y han visto erosionar su legitimidad frente a la población, con lo cual han perdido poder y, por tanto, centralidad. Esto que ocurre en el nivel nacional también acontece en los otros ámbitos del Estado. Hoy en día, esta tendencia hacia el fortalecimiento de los ejecutivos nacionales, por la vía presidencialista, es perceptible en los gobiernos intermedios y locales (municipios). El peso que ha adquirido, por ejemplo, el alcalde sobre los concejos municipales o el gobernador sobre las asambleas departamentales es evidente: las iniciativas legales nacen de los ejecutivos y muchas de las funciones de los consejos se cumplen en las juntas de las corporaciones, fundaciones o empresas.

Esta situación se ha convertido en una tendencia generalizada en

9 Para ser integral tiene que incorporar las dimensiones culturales, políticas, económicas y tecnológicas. En este caso, por ejemplo, por qué no pensar en incorporar como regiones o localidades virtuales los espacios constituidos a partir de los procesos migratorios, que van conformando lo que Beck señala como «comunidades simbólicas» configuradas en «espacios sociales transnacionales» (Beck, Ulrich, 1998). Al respecto, véase la propuesta de Carrión (2006) para conformar la provincia 23 en Ecuador.

la región y se configura a través de dos vías: la primera, desde los ámbitos nacionales, con las sucesivas reformas constitucionales y con el deterioro de las prácticas parlamentarias, enmarcadas en las críticas hacia lo estatal, lo público y lo político¹⁰. Y la segunda, que se desarrolla en los niveles subnacionales con la formación de empresas, corporaciones o fundaciones municipales que buscan la provisión de los servicios de manera paralela a las entidades públicas. Estas iniciativas terminan por expropiar las funciones asignadas a los concejos municipales y provinciales en beneficio de las juntas directivas de las empresas o de las respectivas fundaciones, y construyen nuevas formas de representación, básicamente corporativas, que suplantán las de origen político o territorial.

Posiciones sobre la descentralización

La descentralización ocupa uno de los principales lugares dentro de la agenda de discusión, tanto que se asemeja, por ejemplo, al alcanzado por los de democracia, derechos humanos o desarrollo, a los que muy poca gente se opone. Sin embargo, cuando se profundiza respecto de sus contenidos, existen distintas formas de entenderse, debido a que se trata de conceptos polisémicos, es decir, de un concepto que tiene varios significados, los cuales, a su vez, encarnan varios proyectos.

Por ello es importante tener claridad respecto de las posiciones. Así, la *descentralización* tiene que ver con la *transferencia* definitiva de competencias y recursos de un nivel de gobierno (por ejemplo, nacional) hacia otro de distinto origen y que guarda autonomía (por ejemplo, un municipio). La *desconcentración* hace referencia a la *delegación* de competencias de una administración central (por ejemplo, un ministerio) a ciertos órganos dependientes (por ejemplo, una dirección provincial del mismo). Tanto la una como la otra no deben confundirse con el descentramiento, que hace referencia a los procesos de *privatización*. En este caso se trata de

10 De aquí surgen dos importantes constataciones: el presidencialismo y las privatizaciones han sido, probablemente, las dos grandes vías de contra reforma del Estado que hemos vivido estas últimas décadas en América Latina y las dos han estado, a su vez, vinculadas a la descentralización, aunque con resultados perversos.

un proceso de debilitamiento del lugar central que ocupan la política y lo público, como medio para, supuestamente, aumentar la eficiencia, pero resignando la responsabilidad estatal (Carrión, 1996).

Los tres conceptos tienen que ver con la categoría *centro* y, por su cualidad esencial, definen una relación. Se trata de conceptos que involucran al conjunto de la relación (centro-periferia) y no sólo a uno de sus componentes. Por ello, estamos bajo la presencia de un tema que no es local (la periferia) y sí nacional (centro-periferia). Mucho más si partimos de la consideración metodológica de que nunca la suma de las partes define al todo o, en el caso al que nos referimos, que la suma de municipios o provincias no define un país.

Por otro lado, si consideramos la cualidad de la centralidad que está presente en los tres conceptos, veremos que los dos casos iniciales implican una redistribución de la centralidad dentro del propio Estado y, en el tercero, más bien una pérdida de la centralidad correspondiente a lo público, a la política y a lo estatal en beneficio del mercado y el sector privado.

Algunas de las motivaciones que están presentes en estos procesos (eficiencia, eficacia) tienen intenciones y contenidos distintos, según el caso que se trate. Por ejemplo, la descentralización facilita la participación y la representación, la desconcentración abona en la gobernabilidad y la privatización deriva en la segmentación social. Por ello, no pueden ni deben ser vistos como si fueran lo mismo, a pesar de que puedan formar parte de un mismo proceso. Lo que sí puede ocurrir, como de hecho sucede, es que pueden llevarse a cabo simultáneamente los tres procesos. Es decir, no son excluyentes ni tampoco el uno es condición del otro, ya que estos procesos pueden desplegarse a escalas y niveles distintos en el interior del Estado. Así, por ejemplo, pueden impulsarse por separado o de manera simultánea la descentralización, la desconcentración y/o el descentramiento a nivel nacional (Colombia), provincial o departamental (Córdoba en Argentina) o en el interior de un municipio en particular (Quito en Ecuador o Montevideo en Uruguay).

Pero también se debe tener en cuenta que hay dos posiciones, que pueden sistematizarse de una parte, a partir de una concepción que

parte de una crítica a lo estatal, desde una perspectiva de participación de la «sociedad civil», a través de los llamados procesos de privatización o de maximización de la soberanía del consumidor. Es un mecanismo de difusión y generalización del mercado, que disgrega la demanda y atomiza los conflictos.

Y la otra, que se inscribe en la democratización del Estado, en la perspectiva de racionalizar la administración pública poniendo más énfasis en lo territorial que en lo sectorial –que ha sido lo tradicional–, para impulsar la gobernabilidad y el desarrollo económico a través de una mejor integración nacional (no homogeneización) y una mayor participación de la población.

De esta manera, la descentralización (horizontal, vertical y territorial) hace referencia al fortalecimiento de la autonomía –esto es, el equilibrio de poderes– en el interior del Estado, para el fortalecimiento de la capacidad de lo público en el ejercicio del gobierno en los territorios.

¿La descentralización es un tema local, nacional o supranacional?

Si la descentralización busca el equilibrio democrático del poder, es decir, de la centralidad en el interior de la totalidad del Estado, ¿la descentralización es sinónimo de localización? O, formulado de diferente manera, ¿la descentralización es un tema local, nacional o supranacional?

La descentralización es una relación que busca el equilibrio de poderes en el interior del Estado. Esto es, la integralidad de las relaciones que las definen. Por eso la descentralización es menos competencia de los alcaldes y mucho más de los presidentes de la República, quienes gobiernan la totalidad de la relación, lo cual les convierte en actores medulares de cualquier propuesta de descentralización. Si ese es un punto de partida, la llegada es incierta, porque la tendencia es hacia el presidencialismo y porque a los presidentes poco les interesa transferir poder o buscar equilibrios. Esta es justamente la base de la contradicción que señalábamos entre los procesos democratizadores y el presidencialismo, inscrita en las

cartas constitucionales de muchos de los países de la región.

Para responder estas preguntas se plantean, por lo menos, dos entradas metodológicas: una de carácter teórico y otra de contenido histórico. Respecto de la teórica, hay que entender que el concepto centro es una relación que está subsumida en la definición de la descentralización y, por tanto, tiene que ver con el todo y no con las partes del Estado. Por eso, lo local, provincial o departamental sólo tiene sentido en la medida en que se discuta el conjunto de la relación interinstitucional en la que se inscribe: local, departamental, nacional, supranacional.

De allí nace la necesidad de definir el conjunto de la estructura de Estado y no sólo la del municipio, porque proponer la descentralización implica plantear un nuevo modelo de Estado, que debe contenerlo y definirlo. Por eso, si no existe una propuesta general de transición de un Estado centralizado –sea unitario o federal– a otro descentralizado, no tendrá sentido, por ejemplo, el fortalecimiento local, porque terminará siendo una condición aislada que no encontrará perspectivas de desarrollo.

En suma, la descentralización es una cuestión de cambio del conjunto de la estructura del Estado y no de una de sus partes, por más importante que sea. Se trata de un asunto nacional y no local, porque es un tema de distribución del centro, es decir, del poder, hacia las distintas instancias territoriales, subnacionales y funcionales, de manera equitativa y democrática.

Desde la perspectiva histórica de la descentralización –porque se trata de un proceso histórico–, en la actualidad está fuertemente condicionada por las características del proceso de globalización. En ese contexto, los Estados nacionales resultan demasiado grandes para la diversidad local y muy pequeños para la globalización. Esto es que los Estados nacionales son demasiado pequeños para controlar y dirigir los flujos globales de poder, riqueza y tecnología del nuevo sistema, y demasiado grandes para representar la pluralidad de intereses sociales e identidades culturales de la sociedad, por tanto, pierden legitimidad como instituciones representativas y eficientes.

Esta afirmación lleva a definir dos elementos de la descentralización actual: por un lado, el carácter supranacional que asume, bajo la lógica global/local, en el que la integración (social y territorial) se convierte en uno de sus componentes centrales, porque lo global es parte constitutiva de lo local, así como lo local es una determinación de existencia de lo global. La descentralización y la integración son dos caras de la misma moneda, por eso camina con más fuerza en aquellos lugares en los que se articulan órganos supranacionales con los locales, como ocurre en el marco de la Unión Europea. De allí se puede afirmar que, si no se construyen importantes órganos supranacionales, tampoco se construirán órganos subnacionales fuertes. Pero también hay que señalar que una centralidad nacional importante es necesaria para que articule las centralidades locales fuertes, porque, mientras más descentralizado es el Estado, más necesario es fortalecer las funciones centrales de integración multinivel.

Asimismo, lo nacional y lo local no deben ser vistos como pares contradictorios, sino, por el contrario, como partes de una misma realidad en la que el uno es complemento del otro. Esto es, lo local no existe por sí mismo, sino en la relación que afirma su existencia. De allí que el neologismo *glocal* sea una realidad.

El peso del localismo

En las propuestas de descentralización, lo local adquiere gran importancia –casi omnipresente– tanto que se convierte en una cuasi ideología, compartida con el municipalismo, el desarrollo a escala humana, el «small is beautiful» y el poder local, entre otros. Tanto es así que son percibidos como si fueran sinónimos y alternativas frente a la crisis del Estado nacional, caracterizado como centralista, ineficiente, distante, burocrático y monopólico.

Sin embargo, el sentido de la propuesta localista o municipalista no es clara porque, por un lado, se la concibe como la célula básica del Estado a partir de la cual –y sobre la suma de las mismas– se puede construir un nuevo modelo estatal, y, por otro, se parte de la conside-

ración de que el municipio es la instancia estatal más próxima a la sociedad civil y, por tanto, más democrática, eficiente y participativa. Esta consideración se sustenta en el principio de *subsidiaridad*¹¹, que plantea que los servicios deben producirse en el lugar más cercano a la sociedad civil, lo cual, extendiendo el concepto, lleva a justificar los procesos de privatización.

De allí la importancia de plantear y retomar el tema de la estructura del Estado en su conjunto y, dentro de él, del rol que debe jugar el gobierno intermedio. Esta instancia se puede convertir en el eje a partir del cual se articulen distintos niveles de acción del Estado, para darle una nueva estructura acorde a los tiempos y las circunstancias. El tratamiento metodológico del tema se debe hacer en el contexto de la reforma del Estado en su conjunto.

El nivel intermedio

Se pueden percibir dos etapas en el proceso de descentralización: una primera, que se podría caracterizar como la vía municipal de fortalecimiento de lo local, a partir de la transferencia de recursos y competencias, así como de la ampliación de su base social de sustentación a través de la participación y la representación. Este proceso desencadena una marcada bipolarización entre lo local y lo central, que produce –al menos– los siguientes efectos: a) el debilitamiento del contenido, la riqueza y la visión de lo nacional; b) la pérdida de importancia del nivel intermedio, llámese provincia, departamento o región; c) la desorganización del conjunto de la estructura estatal, ante la ausencia de propuestas respecto de la organización y niveles del Estado, y d) la hegemonía del poder municipal en la escena local tiende a homogenizar la cotidianidad y, lo que es más grave, por los efectos heterogéneos de la globalización en el territorio, a difundir la autonomía de la pobreza.

En otras palabras, esta vía municipal de fortalecimiento local ge-

11 «Tendencia favorable a la participación subsidiaria del Estado en apoyo de las actividades privadas o comunitarias» (*Diccionario de la lengua española*, RAE).

neró la hegemonía de un tipo de poder local sobre los otros y de éste sobre los intermedios, lo que tiende aceleradamente a homogeneizar la escena local y a cuestionar la visión nacional. En América Latina, los procesos más radicales de municipalización fueron el boliviano y el colombiano. En el primer caso, a través de la creación de múltiples municipios, y en el otro, mediante una propuesta institucional general.

La segunda etapa, en la que algunos países de la región empiezan a cabalgar, se caracteriza por la vuelta de mirada hacia el nivel intermedio de gobierno, con el fin de remediar el vacío que produjo el excesivo peso sobre lo municipal. De allí que, en la actualidad, algunos países se encuentren en un momento de redefinición de estas estructuras provinciales o departamentales, con miras establecer los vínculos de lo local y lo nacional. Así tenemos que los países federales de Argentina, Brasil y México se encuentran en un momento de fortalecimiento del federalismo, sobre la base de sus estados. Los países unitarios, como Chile y Colombia, retoman el tema del gobierno intermedio. En Chile, diferenciando el gobierno regional delegado y el gobierno provincial. Y en Colombia, con la elección del gobernador departamental. Si esto ocurrió como tendencia general en América Latina, ¿por qué no pensar que para el Ecuador de hoy también es necesario el nivel intermedio y que es necesario corregir el énfasis municipalista?

Sin embargo, la descentralización que considera el nivel intermedio de gobierno tiene la cualidad de definir las relaciones entre los distintos órganos subnacionales, construyendo nuevas formas de articulación en el interior del Estado y, por tanto, potenciando la unidad nacional. De allí que en un proceso de reforma del Estado sea conveniente pensar en la totalidad de su estructura y no sólo en uno u otro de los órganos subnacionales.

Hay la creencia de que la diferencia entre la descentralización provincial y la municipal es sólo de grado, de profundidad en el proceso. Por eso se cree que es más radical la de origen municipal, por cuanto, al ser más próxima a la sociedad civil, se considera más democrática, menos corrupta y más eficiente. Pero, sin duda, esta propuesta tiene

muchos problemas, como la polarización local/nacional que genera una asimetría compleja.

En todos los países se configura un nivel intermedio de gobierno. Sin embargo, no se trata de desarrollar solamente la función de intermediación, sino también de cumplir —entre otros— con el propósito de fortalecer las sociedades regionales, impulsar el ámbito autónomo de participación-representación y asumir la condición de filtro que impida la fragmentación municipal.

En Chile se trabaja con las intendencias (luego de haber «devaluado» las gobernaciones provinciales). En Bolivia, con prefectos delegados para la desconcentración administrativa. En Colombia, con gobernaciones soberanas. Y en los países federales, con los estados. Este retomar el gobierno intermedio permite romper con la marcada polarización local/nacional que se produjo inicialmente, uno de cuyos efectos fue la pérdida del nivel intermedio, sea por la presencia de múltiples órganos o por la ausencia de los mismos.

De allí que la tendencia actual sea hacia la constitución de este nivel, sobre la base de la priorización que se asigna a la entidad territorial de origen político sobre lo puramente administrativo. Las corporaciones de desarrollo regional resignan su existencia en beneficio de las gobernaciones en Colombia, las prefecturas en Bolivia y los estados en Venezuela.

En Ecuador se mantiene un esquema dual, en el que los órganos autónomos y dependientes operan paralelamente: en las provincias, los consejos provinciales y las Gobernaciones; en los cantones, los concejos municipales y los intendentes, y en las parroquias, las juntas parroquiales y el teniente político. Esto significa que es imprescindible constituir el nivel intermedio a través de la búsqueda de un justo empate entre los órganos de representación (consejos provinciales) y de delegación (gobernaciones, direcciones provinciales de los ministerios), y, por otro lado, de articulación multinivel, con las administraciones nacional y local (municipios, juntas parroquiales).

En todo caso, se percibe que no es conveniente tener más de tres niveles interrelacionados, aunque sea posible, como en los casos ecuatoriano y colombiano, tener zonas especiales para la población indígena o por razones culturales y turísticas particulares.

La existencia de competencias concurrentes o compartidas es necesaria en la medida en que permite la transterritorialidad de las decisiones, que la población tenga interlocutores y participación a distintos niveles y que no se pierda el referente nacional/local. Esto supone que las competencias exclusivas y concurrentes estén claramente definidas y que las autonomías no se confundan con autarquías o independencias.

El nivel intermedio no sólo debe ser un escalón dentro de la concepción vigente de los vasos comunicantes entre lo local y nacional, sino que debe servir además como mecanismo de vinculación de lo local y lo nacional, de tal manera que se constituya un real gobierno intermedio y no sólo de transición. En la mancomunidad y la coordinación de los poderes locales y provinciales, el estímulo financiero puede ser una alternativa interesante para incentivar estos procesos. Todo aumento de competencias tiene sentido si el órgano correspondiente tiene capacidad de asumirlas y si se hace un incremento correlativo de recursos económicos.

El proceso de descentralización europeo asigna mucho peso al nivel intermedio de gobierno, que se caracteriza por tener gran diversidad de situaciones. Va desde las concepciones tradicionales alrededor de la provincia, el departamento o el condado, hacia las nuevas, que tienen un contenido de carácter regional: el federal, sobre la base de los 11 *landers* en Alemania; el de las comunidades autónomas —con 20 regiones en Italia y 17 en España—; el de áreas de planificación sin personalidad jurídica, como las ocho regiones inglesas o las 21 francesas (Borja 1988, 76).

Las identidades más importantes y significativas se construyen en niveles territoriales medios en Europa. En España, por razones históricas y culturales, las comunidades tienen unidad, incluso, de idioma; en Italia, serán las formas de desarrollo las que crean ámbitos sociales regionales; en Alemania, la determinación de la organización política reconoce una división histórica de hecho; en Bélgica es relativamente

parecida a la propuesta española. No se puede dejar de desconocer la importancia que tiene el nivel intermedio en la posibilidad de estructurar al Estado «multinacional».

En parte, este énfasis proviene también de la necesidad de poner fin al minifundismo municipal, que tantos problemas de atomización trajo. Por eso se percibe que un ente territorial superior al local fragmentado, surgido de la agregación de ellos, podría solventar algunos de los problemas existentes. De ahí que en toda Europa se perciba un proceso de reducción del número de municipios y, por tanto, del incremento de su tamaño. En Inglaterra, de 2 000 se pasa a 500; en Francia se promueve la mancomunidad de sus 38 000 municipios; en Alemania, de 24 000 a 3 500; en Austria, de 4 000 a 2 300; en Suecia de 2 500 a 270. Lo mismo ocurre en Bélgica, Holanda, Suiza y Dinamarca, entre otros.

La descentralización en Ecuador: algunas líneas generales

El Ecuador no ha estado al margen del proceso general que se ha vivido en la región, a pesar de que el proceso de descentralización se impulsa tardíamente desde la década de los años noventa, cuando en América Latina sus primeros pasos se dieron una década atrás. A principios de los noventa hay tres hechos que marcaron el proceso: la creación del Banco del Estado (Bede), que abrió créditos a los municipios, las reivindicaciones de los pueblos y nacionalidades indígenas (Parlamento) y la aprobación de la transferencia de recursos a los gobiernos locales (15%) y la Ley de Participación. Estos hitos tuvieron su punto culminante en el año de 1998, cuando se redactó una nueva Constitución, que legitimó este proceso plural de proyectos: el de las instituciones locales con apoyo de la cooperación internacional (municipalización), el de las organizaciones sociales (plurinacionalidad) y el de las élites guayaquileñas (autonomía).

Sin embargo, este proyecto perdió piso cuando, en noviembre de 2006, el economista Rafael Correa ganó las elecciones nacionales. El debate de la descentralización y las autonomías se reposicionó en el país gracias a esta nueva coyuntura política, habiéndose configurado un nuevo escenario y, por tanto, una nueva visión. Fue la aprobación de la

nueva Constitución del año 2008 la que abrió esta posibilidad, al haber definido el Estado como descentralizado y plurinacional, así como los mecanismos para que ello ocurra, a través de la definición de las competencias, de la transferencia de recursos, de los procesos electorales (a mitad de período) y de los organismos en los cuales se asentaría. Desgraciadamente, la Constitución estableció demasiados niveles subnacionales: las regiones, las provincias, los distritos metropolitanos, los cantones, las parroquias y los distritos especiales, cuando lo deseable es no tener más de tres niveles.

En la Constitución de 2008 se establecieron dos instancias de intermediación: la región, que finalmente nunca se impulsó, y la provincia, en la que se intentó algo mediante la representación en los consejos provinciales con la presencia de los representantes de los municipios, aunque muy poco en el ámbito de las competencias, con lo cual siguió su debilidad crónica.

De todas maneras, la Constitución logró algunos avances interesantes que, desgraciadamente, se fueron abajo por el peso hiperpresidencialista de su estructura y, sobre todo, cuando, posteriormente, se entró en una clara contrarreforma con la aprobación del Código Orgánico Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (Coodat) en el año 2010 y sus sucesivas reformas. No se puede desconocer que estos procesos en los últimos dos años se han venido a menos por la crisis económica que vive el país.

Sin lugar a dudas, un proceso de descentralización requiere de un gobierno intermedio sólido que logre dotar de estructura al Estado y que sirva de mediación entre lo local y lo nacional. También se debe propender a contar con no más de tres niveles subnacionales. Y, finalmente, hace falta reiterar: la descentralización no es un fin, es un medio para lograr profundizar la democracia, potenciar el desarrollo y mejorar la calidad de vida de la población.

Referencias Bibliográficas

- Beck, Ulrich (1998). *¿Qué es la globalización?* Barcelona: Paidós.
- Borja, Jordi (1987). *Descentralización y participación ciudadana*. Madrid: Ed. IEAL.
- Borja, Jordi y Castells, Manuel (1998). *Local y global*. Madrid: Ed. Taurus.
- Carrión, Fernando (2004). La descentralización: una perspectiva comparada entre América Latina y Europa. *Revista Quorum*. Madrid.
- _____ (2006). La provincia 23. *Diario Hoy*. Quito.
- Robertson, Roland (1992). *Globalization: Social Theory and Global Culture*. Londres: Sage.