



DOCUMENTO DE POSICION INSTITUCIONAL

JUNTA CIVICA DE GUAYAQUIL ANTE LA PROPUESTA DE REFORMA A LA ESTRUCTURA POLITICO ADMINISTRATIVA DEL ESTADO PROMOVIDA POR LA SECRETARIA NACIONAL DE PLANIFICACION Y DESARROLLO –SENPLADES

27 de diciembre de 2007

Que sucede

Desde su asunción a la Presidencia de la República del Ecuador en el mes de enero de 2007, Rafael Correa Delgado ha encabezado un verdadero proceso de cambio sobre la escena política nacional: cambian los protagonistas y cambia asimismo la ambientación. Por eso dicho cambio resulta a los ojos de muchos simplemente un cambio sobre las tablas o, retomando el término y llevándolo a la metáfora, una gran actuación, orquestada por verdaderos expertos de lo que aún muchos insisten en considerar el “arte” de hacer política.

Más allá de la escena política y electoral, los valores que han sustentado su forma de hacer política y que permanecerán seguramente en filigrana a través de su accionar aún cuando parecen no haber cambiado con relación a sus antecesores y a los líderes y caudillos de la política nacional ecuatoriana, ante una mirada detenida, parecen girar en torno a una sincera preocupación por la equidad social.

[...]“la única forma de descentralización que plantea SENPLADES es la desconcentración -que no constituye, strictu sensu, descentralización-, suponiendo, o queriendo hacer suponer, que en un futuro eventual pasarán los gobiernos desconcentrados paulatinamente a convertirse en gobiernos de corte autonómico regional, sin plazos ni garantías [...] los responsables de la propuesta olvidan cuando convencidos, manifestaban mientras no ostentaban el poder que “La repartición de poderes haría del sistema político, un sistema más propenso a la democracia que a la dictadura”

Entre los aportes al debate que del accionar político de Rafael Correa han surgido, se encuentra una propuesta de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), cartera de estado a la que se le ha encargado desarrollar una “Reforma

Democrática del Estado”. Esta propuesta, en sus versiones preliminares –aún no se conoce la definitiva– ya ha sido puesta en conocimiento de los actores de la sociedad con quienes el gobierno aspiraría buscar enriquecerla.

En el mes de Julio del 2007, en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, por convocatoria de la Subsecretaría de Planificación y Desarrollo afincada en Guayaquil, la Junta Cívica de Guayaquil participó en una reunión de trabajo a la que fueron invitados varios actores de distinta procedencia institucional, de origen guayaquileño. El estado de la propuesta de entonces, a decir de los delegados de SENPLADES encargados de su presentación, no permitiría emitir criterios definitivos¹ pues no había alcanzado un estado de madurez suficiente, pudiendo llegar a variar ulteriormente.

Específicamente en lo que tiene relación con el componente de “Estructura Político Administrativa del Estado” y de la “Reforma Democrática del Estado”, la Junta Cívica de Guayaquil fue posteriormente contactada por SENPLADES, a través de un intermediario que ejercía aún funciones por contrato del antiguo CONAM, en la actualidad asumido por SENPLADES. Se coordinó el 29 de Agosto 2007 una reunión en las oficinas institucionales de la Junta Cívica en la que delegados de SENPLADES presentaron los avances de la propuesta, aún inacabada, ante un foro convocado por la Junta Cívica de Guayaquil. Se discutieron elementos y se acordó que SENPLADES remitiría los alcances al documento para una ulterior revisión por parte de la Junta Cívica de Guayaquil.

Dicho intercambio, según lo indicaron los encargados de SENPLADES, se inscribía en un proceso de socialización de su trabajo, que habría de abarcar más ámbitos, a lo largo de un período de tiempo determinado, antes de llegar a manos de la Asamblea Constituyente entonces próxima a instalarse.

Posteriormente, con fecha 29 de octubre de 2007, por celebrarse el aniversario de la Escuela Superior Politécnica del Litoral, el equipo de SENPLADES encabezado por el Dr. Pavel Muñoz, presentó nuevamente en el campus de dicha institución la referida propuesta gubernamental. Los intercambios de ideas que se generaron en dicho evento, en el marco del foro que se abrió para ese fin, llegaron incluso a caldearse por la oposición que generó la propuesta gubernamental entre los asistentes.

Una vez que la interlocución válida en materia de aporte ciudadano que se aspiraba mantener con SENPLADES no ha prosperado hasta la fecha, la Junta Cívica de Guayaquil ha considerado que con la conformación de una Asamblea Constituyente los mejores aportes que puedan brindarse al debate sobre la futura estructura político-administrativa del estado, deben ser remitidos directamente a la que debería ser la última instancia institucional del estado ecuatoriano.

En ese marco, la Junta Cívica de Guayaquil ha preparado en el marco del presente documento su posición institucional con relación a la información que fuera brindada por el equipo de SENPLADES en las reuniones referidas, así como la demás documentación relacionada al tema que se ha incorporado al debate a nivel nacional,

¹ Existían, si, elementos sobre los que se manifestó que ya había una posición definida desde los ámbitos de planificación del gobierno: la propuesta debía girar incuestionablemente alrededor de una regionalización del estado ecuatoriano.

esto es básicamente a través de los medios de comunicación y de los medios de instituciones preocupadas por el tema.

El presente documento se articula en 2 partes. La primera presenta en términos generales la propuesta de SENPLADES y discute sus fundamentos; la segunda propone una discusión general sobre el contenido de la propuesta de SENPLADES y de las líneas principales que la componen, luego de lo cual revisa tres aspectos contenido en la misma: la regionalización como forma de gobierno intermedio, los niveles de descentralización y desconcentración y la figura de Distrito Metropolitano que se trata en el documento.

El presente documento no puede aspirar a ser exhaustivo en el análisis por dos motivos: la propuesta de SENPLADES que se analiza presuntamente está inconclusa y los plazos de análisis y la capacidad de perspectiva que la coyuntura impide.

La propuesta de SENPLADES

La propuesta de SENPLADES, tal como se conoce del escueto documento que fuera repartido por la institución y de la completa presentación verbal de que fuera objeto, parte del hecho que en Ecuador existen flagrantes **inequidades socio-económicas territoriales** y admite como su objetivo eliminar esa situación en función de del desarrollo territorial y promover un desarrollo armónico del país.

Como es evidente, se trata de un diagnóstico con el que es imposible estar en desacuerdo y se reconoce un objetivo de características idénticas. La Junta Cívica de Guayaquil, en ese sentido, se alinea con los mismos.

No obstante, el análisis y la metodología de trabajo aplicada por SENPLADES resultan en una serie de distorsiones con las que la Junta Cívica de Guayaquil no puede comulgar.

Los fundamentos de la inequidad según SENPLADES

Se desacredita en el documento de SENPLADES al método de asunción voluntaria y autónoma de competencias resultante de la Constitución de 1998 por ser “arbitrario” y se confunde dicho método con la causa de las inequidades territoriales en el Ecuador. La arbitrariedad, como es fácilmente comprobable, no tiene más que ver con los vicios del proceso de asunción voluntaria de competencias que lo que tendría que ver con un proceso de atribución arbitraria de competencias desde un “órgano atribuyente”, a saber el gobierno central. En la práctica, a fiarse por las disposiciones del derecho administrativo correspondiente a la descentralización del estado, la arbitrariedad la hacen los regímenes tanto seccionales como nacionales –y en ese sentido quienes los ostentan–, y no las disposiciones en que se deberían sustentar dichos regímenes, pues estas prevén más bien la paulatina y progresiva descentralización del estado.

Así, si bien el documento de propuesta de SENPLADES es exacto al indicar que la lógica de descentralización que surgió de la Constitución de 1998 no resultó en una distribución más equitativa de las atribuciones y de los recursos, es ilógico atribuir el estado de inequitativo de la repartición de la riqueza a un proceso iniciado en el año

1998, pues inequidades en el Ecuador existen desde tiempo antes, sin mayor diferencia a la situación actual. Incluso si los técnicos de SENPLADES se refieren al proceso neoliberal en sentido amplio como el causante de las inequidades en el país, habrá que reconocer que la modernización del estado iniciado durante el gobierno de Sixto Durán Ballén que es por ellos mismos identificada como el inicio de la aplicación de las recetas neo-liberales en el aparato del estado, no marcaron el inicio de la inequidad socio-económica territorial en el Ecuador.

Además, el documento de SENPLADES se sustenta en un análisis comparativo de las diferentes propuestas de reforma a la estructura político administrativa del estado, a saber propuestas generadas por técnicos del nivel de Fernando Carrión de FLACSO², por el equipo de la Asociación de Municipalidades del Ecuador³, por la desaparecida SENDA, por el polémico ex – Diputado Bolívar Castillo, entre otros, propuestas todas estas que buscaban operativizar la desgastada estructura político administrativa del estado centralista ecuatoriano y disminuir las inequidades socio-económicas manifestadas en el territorio, desde antes de que se ideara la constitución de 1998. Interesante es relieves, al respecto, que voces como la del Dr. Jaime Damerval se hacían escuchar desde 1979 bajo la forma de crítica a las consecuencias nefastas del centralismo en el Ecuador⁴, contradiciendo de forma evidente la pretensión de quienes desarrollaron el documento de SENPLADES según la cual las inequidades socio-económicas en el territorio tienen alguna relación con la configuración institucional que resultó de la constituyente de 1998.

Aquel sistema en el que “todos hagan el mismo camino y lleguen a la misma meta”⁵, propuesto como una meta en el documento de la referencia por contraposición al método de **asunción voluntaria** de competencias producto de la Constitución de 1998, más allá de que surge de una visión política que **sin mas fundamento que la idea de un gobierno central controlador que sustenta su esencia y autoridad en la sumatoria de poderes, inevitablemente proscribire un modelo de gestión alternativo**, la participación y la iniciativa ciudadanas, y desconoce, con ello, la posibilidad de que tengan lugar saltos cualitativos y cuantitativos de desarrollo como ha sido el caso de algunos que se han dado en diversas regiones de nuestro país, no es, en términos lógicos, excluyente al **sistema voluntarista** de acceso a competencias.⁶ Como cualquier

² OJEDA-SEGOVIA, *Lautaro, La descentralización en el Ecuador: avatares de un proceso inconcluso*, Quito, Abya-Yala, CEPLAES, 2000, p. 106.

³ Ley Orgánica de Régimen Municipal, 1994; “Posición de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas respecto de la descentralización”, 1995; huelga nacional de AME en contra del presupuesto del estado publicado en el Registro Oficial del 24 de diciembre del 1997, ignorando las preasignaciones del 15% que la Ley estipulaba; Proyecto Ley Orgánica de Sistema Autonómico, presentado el 9 de Octubre de 2006 por el Alcalde Jaime Nebot Saadi al Presidente de la República Dr. Alfredo Palacio.

⁴ DAMERVAL, Jaime F., *Centralismo y Regionalismo en el Ecuador (los dados de pólvora)*, Artes Gráficas SENFELDER, Guayaquil, 1979.

⁵ Documento SENPLADES/JLT/Agosto2007, de autoría de Jorge León T., quién paradójicamente en el año 1999 sentenciaba que “[...] en lo que a los gobiernos locales descentralizados se refiere, no se puede esperar los mismos resultados en todas partes promoviendo un mismo proceso de descentralización”, LEON, Jorge, “La descentralización y el sistema político”, pp.145-181, en *Descentralización*, MUÑOZ, Francisco (comp.), TRAMASOCIAL, Quito, 1999, p. 161.

⁶ Ese sistema de petición voluntaria de competencias optativas, no puede ser objeto de críticas por no asumir todas las competencias de un solo golpe, pues no se trata de un “juego de política coyuntural”, sino que debe ser serio y argumentado. Es, por ende, un formato que marca una tendencia posible, más no forzosa, que inevitablemente debe ir de menor a mayor, en función de varios parámetros.

podrá colegirlo, el acompañamiento que debe caracterizar a tal sistema, a fin de que el mismo camino y la misma meta sean paso a paso recorrido y alcanzada por todos, funciona tan bien en el caso de una estructura político-administrativa que permite asunción de competencias voluntaria como en una estructura que limita dicha asunción a los designios del soberano nacional, a expensas de las particularidades subnacionales.

En el primer caso el acompañamiento habrá de motivar y de promover la paulatina asunción de competencias por parte de los gobiernos subnacionales, enriqueciendo el conjunto de manera paulatina, en el segundo caso el acompañamiento tiende más bien a desmotivar y disminuir los logros que sobresalgan por encima de la media, mediante la regulación.

La Junta Cívica de Guayaquil no puede ignorar que las disposiciones legales que sustentaron el proceso de descentralización del estado desde el inicio de los años noventa⁷, identificadas por el equipo de SENPLADES al proceso neoliberal de “desarticulación” del estado⁸, no se han traducido en una mejor distribución territorial de la riqueza⁹. Por otro lado, tampoco puede ignorar ningún ecuatoriano que dichas normas no se han aplicado sino en función de la discrecionalidad de los mandatarios de turno y que su efectividad entonces debe ser medida a través del velo de la cultura política que caracteriza a los ecuatorianos. Desconocer esa realidad equivale a ignorar que ciertas poblaciones, sean provincias o cantones, han logrado niveles de desarrollo sustancialmente más elevados que otras, aún durante un período en que el gobierno nacional ha estado caracterizado por una discontinuidad política y ha sido profundamente reticente en la descentralización de competencias y de fondos.

Si bien la motivación a favor de promover un desarrollo equitativo entre las comunidades subnacionales que aduce la propuesta de SENPLADES es loable y es compartida por la Junta Cívica de Guayaquil, las consideraciones que sustentan la propuesta material con la que se busca hacerlo parecen haber sido el resultado de procesos reflexivos cuyas motivaciones políticas no pueden ser compartidas por nuestra institución. Que el Dr. Pavel Muñoz, Subsecretario de Reforma Democrática del Estado y Gestión Programática y encargado de la propuesta en análisis haya manifestado su compromiso con la visión del gobierno de Rafael Correa de retomar la planificación centralizada y de unificarla con la inversión pública desde un órgano único, evidencia con claridad una visión del estado centralizadora y concentradora con la que la Junta Cívica de Guayaquil no comulga¹⁰.

⁷ Si bien el debate data de muchos años antes, como lo atestiguan los aportes teóricos de prominentes estudiosos. Para más, leer a DAMERVAL, Jaime, Centralismo y Regionalismo en el Ecuador (los dados de pólvora), s/n, Guayaquil, 1979.

⁸ La realidad internacional en materia de derecho público evidencia que la estructura política de estados con poder descentralizado y estados de corte federal no tiene relación alguna con la ideología neo-liberal. En ese sentido los países nórdicos de Europa son un contra-ejemplo incuestionable de alta desconcentración y descentralización del aparato estatal.

⁹ La afirmación del discurso gubernamental según la cual el Ecuador ha articulado su desarrollo en los últimos veinte años alrededor de un modelo neoliberal, además de encontrarse altamente cuestionada en el debate público, aleja el argumento de SENPLADES del ámbito técnico y lo ubica en el campo de la calificación ideológico-política, con las consecuencias axiológicas correspondientes.

¹⁰ Es posible, más allá del análisis del documento de SENPLADES y de las consideraciones que contiene respecto a la estructura político administrativa del estado ecuatoriano, afirmar que existe una voluntad concentradora y centralizadora en el gobierno del Presidente Rafael Correa, partiendo de la observación de fenómenos políticos como la subordinación del Banco Central al poder ejecutivo, la eliminación de distintos tipos de rentas de que disponían las entidades autónomas del estado a favor de una cuenta única

Esta tensión alrededor de visiones del estado se discute en la siguiente sección, dedicada a la propuesta concreta que hace SENPLADES para una solución a la referida inequidad territorial que se traduce en el territorio, bajo la forma de una reforma a la estructura político-administrativa del estado.

Los principios de la solución propuesta por SENPLADES.-

Luego de presentar una suerte de diagnóstico de la geografía socio-económica ecuatoriana, relacionada con las particularidades de la estructura político administrativa del estado, y de emitir los criterios que sucintamente se han cuestionado *supra*, relacionados una visión particular sobre la estructura político administrativa actual del estado ecuatoriano, y su lectura política, la propuesta presentada propone como solución a las inequidades socio-económicas territoriales actuales, el establecimiento de un sistema político administrativo con:

1. Fuerte poder local (con atribuciones y funciones para resolver las necesidades de la gente)
2. Poder central “orientador” del conjunto del país, defensor del mismo y “promotor” de su desarrollo sustentable.
3. Gobierno intermedio “promotor” del desarrollo, “coordinador” y estructurante entre los niveles de gobierno¹¹.

Estos tres objetivos, tal como están planteados en el documento objeto de la presente revisión y retomados textualmente, mantienen un nivel de generalidad tal que no representan de por sí ningún tipo de cambio respecto a la concepción que prevalece en la estructura político administrativa del estado ecuatoriano actual, peor aún de su aplicación concreta en materia de normativa¹².

Por otro lado, más allá del hecho que esos tres objetivos sean presentados como aquello que el documento pretende promover, es importante la desconexión entre la definición generalmente reconocida de los conceptos en ellos contenidos y la que se vehicula en el desarrollo del documento de SENPLADES, probándose una vez más la aparente parcialidad del documento.

En la práctica, el gobierno local que en nuestro ordenamiento jurídico se denomina Municipio es y ha sido la única entidad subnacional cuya vida institucional ha sido persistente y su importancia creciente desde antes de la era republicana, convertido en el real eje del desarrollo político y económico de una gran parte de la población

del tesoro, la multiplicación de dependencias de gobierno, la eliminación de los fondos petroleros y su asunción por parte de la cuenta única del tesoro nacional, entre otros.

¹¹ Documento SENPLADES/JLT/Agosto2007, p.3.

¹² Parece a los autores, sin embargo, que la generalidad se presta en el contexto en que el presente análisis se ha desarrollado mucho más a una idea recentralizadora, concentradora de poder, que a una idea fuerza que organice al estado de manera descentralizada, con atribuciones claras de competencias.

ecuatoriana –sobre todo en el período de urbanización creciente de la segunda mitad del siglo XX–; el poder central, por su naturaleza, si bien releva una permanencia durante el período republicano ecuatoriano, ha oscilado permanentemente entre los bornes que genéricamente llama la propuesta de SENPLADES “orientación” y “promoción”, llegando incluso a asumir un rol más significativo de control, regulación y planificación central; finalmente, lo que podría ser asimilado a un gobierno intermedio, cuya aplicación geográfica actual (provincias) y realidad institucional (gobernaciones coexistentes con consejos provinciales) ha variado sustancialmente a lo largo de los años de republicanismo en Ecuador, es el único cuya determinación entraría en duda o sería susceptible de cambio de lo que es posible colegir del documento de SENPLADES.

Más allá del hecho que esos tres objetivos sean presentados como aquello que el documento pretende promover, es importante la desconexión entre la definición generalmente reconocida de los conceptos en ellos contenidos y la que se vehicula en el desarrollo del documento de SENPLADES, probándose una vez más la aparente parcialidad del documento.

En las próximas secciones se discutirá, con arreglo a lo antes revisado, el concepto de gobierno intermedio planteado por SENPLADES, que vendría a reemplazar a la figura institucional de la provincia, el alcance de la propuesta en materia de descentralización y de desconcentración de la estructura del estado y finalmente, la particular visión del documento en lo relacionado al futuro de Guayaquil y de Quito, en tanto y cuanto plantea institucionalizar para ellos la figura de “Distrito Metropolitano”, sin mayores precisiones sobre su alcance.

Los gobiernos intermedios.-

El fundamento principal esgrimido en el documento revisado para afirmar la necesidad de que se conformen en el Ecuador gobiernos intermedios, es que “la provincia ha hecho su camino, fue antes muy importante para dar una administración más cercana a la gente que no lo era el gobierno central”¹³. Ya que “ahora, la población está más integrada” y existe una “mayor intercomunicación”¹⁴, “los problemas que podría asumir un gobierno intermedio, por lo mismo que no son locales (como los del municipio o la parroquia) y que no son necesariamente de responsabilidad del gobierno central no se limitan a un espacio como el de la provincia”¹⁵.

Aún reconociendo que el equipo de planificación que ha elaborado el documento analizado forma parte de un gobierno que ha promovido la provincialización de los cantones de la Península de Santa Elena y de Santo Domingo de los Tsachilas, ni siquiera la motivación o justificación para asegurar, como lo hacen, que “la provincia ya está sobrepasada”¹⁶, parece haber retenido mayormente la atención de quienes la formularon en SENPLADES. Hace falta revisar los anteriores aportes técnicos del responsable de la propuesta¹⁷, para encontrar los fundamentos que no aparecen en el

¹³ Documento SENPLADES/JLT/Agosto2007, p.3.

¹⁴ Documento SENPLADES/JLT/Agosto2007, p.3.

¹⁵ Documento SENPLADES/JLT/Agosto2007, p.4.

¹⁶ Documento SENPLADES/JLT/Agosto2007, p.4.

¹⁷ LEON, Jorge, “La descentralización y el sistema político”, pp.145-181, en *Descentralización*, MUÑOZ, Francisco (comp.), TRAMASOCIAL, Quito, 1999.

documento estudiado por razones cuya discusión no podemos por desconocimiento, sino obviar en estas líneas.

Asimismo, no abundará resaltar que ni en la presentación que hiciera el equipo de SENPLADES en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, ni en la Junta Cívica de la ciudad ni en la ESPOL, ni en el documento analizamos, aparece un razonamiento técnico que de manera exhaustiva y convincente, explique por qué la propuesta gubernamental considera a las provincias “han hecho su camino”. Así tampoco se entiende el nexo entre la supuesta descentralización del estado que promueve el gobierno, que va a hasta referir el término de autonomía para aplicación a nivel regional¹⁸, y la realidad del contenido del mismo, en el que se proponen medidas que van en un sentido diametralmente opuesto al de la descentralización del estado.

“Que parte de la solución a las inequidades territoriales pueda pasar por la creación de entidades intermedias de mayor amplitud territorial que las provincias, si bien muy pobremente sustentada en el documento de SENPLADES, no significa, finalmente, que esas entidades tengan que ser definidas de manera arbitraria por la tecnocracia, incluso a contracorriente de factores culturales, tradiciones e identidades regionales o incluso mandatos populares manifestados con la legitimidad del escrutinio como lo fueron las Consultas Populares ocurrida en las provincias del Guayas y Manabí y otras a inicios del 2000.”

En la escasa fundamentación que sostiene la propuesta de SENPLADES, además de que públicamente se presente a esta última como basada principalmente en la propuesta de Regionalización del Ecuador de José Bolívar Castillo¹⁹, por adaptarse más que ninguna otra a la necesidad de rediseñar el mapa del estado en base a territorios “equipotentes”, las consideraciones que sustentan la necesidad de gobiernos intermedios más amplios que la provincia son dos: 1.-evitar la superposición de atribuciones y funciones y 2.-la necesidad de ejecutarlas en un espacio territorial más amplio que el provincial²⁰. Al respecto varios comentarios.

Con respecto a la primera consideración, es evidente que la superposición de atribuciones y funciones entre las entidades del régimen seccional autónomo y las del gobierno central, no depende del ámbito territorial más que de la definición y limitación coherente de las mismas. Más aún, los autores del presente documento se alinean con la firme convicción de que las instituciones políticas deben encontrarse fundamentadas inevitablemente en consideraciones culturales, étnicas y políticas autónomas más que en visiones institucionalistas tecnócratas.

Con respecto a la segunda consideración, y por extensión a lo planteado en el párrafo anterior, es posible afirmar que cualquier debate en la actualidad reconocerá que las comunas, las juntas parroquiales, los municipios y las provincias tienen mayor raigambre en la cultura ecuatoriana que la que pueden tener las regiones. Por ese motivo es que históricamente, justamente para atender asuntos que requieren un ámbito de

¹⁸ Sin que, a pesar que la discusión de este particular escapa el tenor del presente documento, el concepto de “autonomía” que maneja el gobierno tenga relación alguna, bajo el análisis de los autores, con ningún concepto de autonomía dentro de la ciencia política y el derecho público contemporáneo, como se refiere infra. Más bien, el término parecería estar siendo utilizado en el marco de una discursiva electoral.

¹⁹ CASTILLO, José, Descentralización del Estado y articulación del espacio nacional: el caso de la región sur del Ecuador, José Bolívar Castillo, tercera edición, 2002.

²⁰ LEON, Jorge, “La descentralización y el sistema político”, pp.145-181, en *Descentralización*, MUÑOZ, Francisco (comp.), TRAMASOCIAL, Quito, 1999, p. 177.

acción geográficamente más amplia que las provincias, han sido los proyectos de ley que han previsto la asociación de municipios o provincias bajo la forma de mancomunidad los que han tenido acogida, mientras que aquellos que han promovido la regionalización del país no la han tenido²¹.

También, respecto a esas dos consideraciones con las que la propuesta de SENPLADES pretende justificar la desaparición del régimen provincial de la estructura político administrativa ecuatoriana, nos cumple relevar la inconsistencia de quienes por un lado han promovido la creación de nuevas provincias y por otro lado plantean que se debe desaparecer la figura institucional de la provincia, para ser reemplazada por una figura más amplia, de carácter regional.

Sobre todo es interesante anotar que en la práctica, incluso el trabajo de dependencias del gobierno central encargadas de la planificación y la ejecución de agendas de competitividad territorial, como el Consejo Nacional para la Reactivación de la Producción y la Competitividad²², se verán truncadas por una visión cuya justificación hemos criticado en párrafos anteriores. Asimismo, instituciones creadas por motivaciones locales de desarrollo y búsqueda de competitividad territorial, como son las Agencias de Desarrollo Económico Territorial, han encontrado en la provincia su territorialidad idónea. Últimamente, incluso procesos participativos de estructuración de agenda pública han planteado a la provincia como nivel idóneo de reflexión y de desarrollo, como lo atestigua la Asamblea de la Provincia del Azuay conformada para la definición de una propuesta de política minera provincial, y que está compuesta por los Presidentes de todas las Juntas Parroquiales de la provincia, los Alcaldes de todos los Cantones y el Prefecto del Azuay²³.

Que parte de la solución a las **inequidades territoriales** pueda pasar por la creación de entidades intermedias de mayor amplitud territorial que las provincias, si bien muy pobremente sustentada en el documento de SENPLADES, no significa, finalmente, que esas entidades tengan que ser definidas de manera arbitraria por la tecnocracia, incluso a contracorriente de factores culturales, tradiciones e identidades regionales o incluso mandatos populares manifestados con la legitimidad del escrutinio como lo fueron las Consultas Populares ocurridas en las provincias del Guayas, Manabí y otras a inicios del 2000.

En ese sentido, pareciera que un “optimismo ignorante”²⁴ –utilizando términos del Presidente de la Asamblea, Alberto Acosta– fundamenta la propuesta gubernamental de una regionalización del estado ecuatoriano *ab ovo*, al punto que en palabras de los mismos encargados de la propuesta, los principales criterios para la definición de las regiones han sido el de su **“equipotencia” socio-económica y el de la viabilidad política**. Que esos dos criterios estén por sobre la voluntad autónoma de los ciudadanos

²¹ Mientras que la posibilidad de de los municipios y de los consejos provinciales de organizarse en Mancomunidades se consagra en la Constitución de 1998, las propuestas que han existido de regionalización del país, cuyos primeros ecos datan de la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo en 1993, ahora SENPLADES, nunca tuvieron acogida.

²² Consejo Nacional para la Reactivación de la Producción y la Competitividad, Agenda Ecuador Compite, 2003; Agenda de Desarrollo Productivo, 2005.

²³ Consejo Provincial de Azuay, *Resolución de la Asamblea de Azuay para la Definición de una Política Minera Provincial*, 28 de Noviembre de 2007.

²⁴ ACOSTA, Alberto, “La trampa del “Libre Comercio”, pp. 7-16, ESPACIOS, Número 12, CINDES, Quito, 2004, p.10.

que en ellas deberán convivir, y que se caracterizan por su diversidad cultural y otros factores que se evidencian en el día a día de sus actividades y que no son considerados por SENPLADES, dice mucho del **carácter fundamentalmente antidemocrático de la propuesta**. La experiencia política, parte de la historia, nos enseña que la percepción que tienen los líderes de la viabilidad de políticas y decisiones sin consideración de la voluntad de los afectados ha tenido la mayor parte de las veces resultados nefastos. Que sea en Yugoslavia, en Medio Oriente o en la misma definición del territorio africano durante la repartición colonial europea, cuyas consecuencias aún vemos, no hace falta una mirada muy aguda para reconocer las consecuencias negativas del determinismo tecnocrático.

Aún cuando consideramos que todas las premisas invocadas por el equipo técnico de SENPLADES, atribuyéndole a su adecuación a la realidad el beneficio de la duda, no han sido en lo absoluto justificadas, los autores del presente análisis no pueden dejar de considerar que el concepto de un gobierno intermedio pudiera ser correcto y adecuado para ciertas cosas, como en concreto promover el desarrollo socio-económico territorialmente equitativo²⁵, siempre y cuando su origen sea democrático, a saber:

- No se articule alrededor de un concepto de mera desconcentración del poder de la función ejecutiva, como lo propone el documento de SENPLADES, sino que irremediamente posea legitimidad por elección democrática.
- Disponga de reales mecanismos y atribuciones que permitan la coordinación con los gobiernos seccionales y el gobierno nacional (no como las actuales gobernaciones, que son vecinas de los cabildos pero no disponen de atribuciones reales de coordinación más que las que discrecionalmente decreta el Presidente²⁶)
- Se promueva la conformación de institucionalidades que trasladen las tres funciones del estado y los organismos del control al nivel territorial intermedio, de manera estrictamente subsidiaria, bajo las formulas antes indicadas de legitimidad democrática.
- Se promueva la incorporación de las Juntas Parroquiales, de las comunidades étnicas y a las organizaciones comunales en la repartición de la legitimidad democrática de las instituciones, como entidades propias del régimen seccional autónomo y de la cultura política ecuatoriana, fomentando con la participación activa de sus delegados el fortalecimiento de sus instituciones.

Descentralización y desconcentración.-

Finalmente, **la tabla de competencias delegables e indelegables de la propuesta de SENPLADES** carece de relación con el progreso del proceso de descentralización del estado ecuatoriano, e incluso no solo a título de cánones nacionales y regionales sino internacionales, lo que lleva de regreso a la reflexión acerca del criterio de “arbitrariedad” como sustento del problema de la asunción o atribución de competencias.

²⁵ Inicialmente llevando un registro del avance de los proyectos de desarrollo socio-económico y de inclusión social que el gobierno, pueda desarrollar, sea esto en coordinación con gobiernos seccionales o no.

²⁶ Al punto que el Presidente Rafael Correa optó por la constitución de un gobierno del Litoral.

Como lo sugiere en un aporte teórico fundamentalmente distinto a la propuesta política que él mismo formula para SENPLADES, el consultor encargado plantea que “Lo fundamental de la descentralización es la transferencia de poderes [...]” y que “una de las consecuencias posibles en la reorganización del Estado puede ser la de favorecer precisamente una mayor participación de la ciudadanía en el qué-hacer del Estado, ampliar los mecanismos de democracia y ciudadanía, en sus diversas concepciones, y favorecer el desarrollo de una sociedad civil [...] (sic) con otra cultura pública”²⁷

Sin embargo, la propuesta de SENPLADES que él mismo formula desconoce incluso los procesos de reivindicación ciudadana que han existido en el país a favor de una profunda descentralización, al punto que su adecuación real a los presupuestos teóricos a que pretende responder es pasmosamente inexistente. Para constatarlo poco es necesario: luego de que en la segunda mitad de la década del noventa se discutieran en el Congreso más de 5 proyectos de Ley que promovían la descentralización y se aprobara la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central, en el año 2000 la Consulta Popular en Guayas evidenció un deseo que posteriormente tuvo eco en Manabí y que todavía es un lugar común del debate político; en los años 2001²⁸, 2004²⁹ se publicaron versiones paulatinamente evolucionadas del Plan Nacional de Descentralización, cuyo contenido evidencia la reflexión inacabada, pero continua y tendencial, en el sentido de una mayor descentralización del estado. La misma reflexión ha continuado siendo enriquecida como lo atestigua la presentación del Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Autonómico en el año 2006.

Baste acordar que ya desde la Constitución de 1998, el proceso de descentralización del estado por ella institucionalizado fue considerado incompleto por analistas de la materia, como lo son Lautaro Ojeda Segovia, Hernán Ibarra y Ricardo Noboa Bejarano, y que la propuesta de SENPLADES no hace sino cuantitativamente recortar las competencias que por norma pueden ser delegadas a entidades subnacionales o, lo que es lo mismo, aumentar las competencias que no son susceptibles de ser descentralizadas desde el estado central.

Ya sobre el centro del debate, resulta interesante mencionar que en algún momento, el debate sobre la descentralización en el Ecuador **llegó a referir conceptos de corte autonómico**, como cuando mediante Oficio No. T1413-DAJ-2001-3995 del 21 de Agosto de 2001, el Presidente Gustavo Noboa Bejarano remitió al Presidente del Congreso Doctor José Cordero Acosta un Proyecto de Reformas Constitucionales en que lo atinente a la organización territorial y la descentralización, proponía que “El estado reconoce el derecho de los ciudadanos residentes en las provincias para decidir en consulta popular, asumir autonomía. Con sujeción a la ley y a su respectivo estatuto, a través de Consejos Provinciales y/o las Instituciones que determine su Estatuto, podrán organizar su gobierno y administración para asumir las competencias

²⁷ LEON, Jorge, “La descentralización y el sistema político”, pp.145-181, en MUÑOZ, Francisco (comp.), *Descentralización*, TRAMASOCIAL, Quito, 1999, p. 147.

²⁸ Plan Nacional de Descentralización, Decreto No. 1616 del 26 de Junio del 2001, R.O. 365 del 10 de Julio 2001.

²⁹ Plan Nacional de Descentralización, Decreto No. 1683 del 13 de Mayo de 2004, R.O. 345 del 31 de Mayo 2004. En su formulación participaron tanto el CONCOPE, AME y CONAJUPARE, representaciones institucionales que contienen lo esencial del régimen seccional autónomo, así también participó el gobierno central, a través de sus distintas entidades vinculadas al tema de la descentralización, como lo son el Consejo Nacional de Modernización y la entonces Oficina de Planificación de la Presidencia de la República.

transferibles según el Art. 226 de la Constitución, salvaguardando la unidad nacional y la solidaridad entre ecuatorianos”. El mismo texto, que nunca llegó a ser exitosamente tramitado por el Congreso, preveía también la agrupación de provincias con el objetivo de formar gobiernos autónomos, ergo regiones autónomas, elemento que ha sido revisado nuevamente por la literatura³⁰ y que incluso, por iniciativa de la Asociación de Municipalidades del Ecuador fuera conocido y tramitado incompletamente por el Congreso Nacional en el año 2007.

Ignorando debates históricos bajo argumentos cuyas hipótesis de base nos hemos invertido en refutar, la única forma de descentralización que plantea SENPLADES es la desconcentración -que no constituye, *strictu sensu*, descentralización-, suponiendo, o queriendo hacer suponer, que en un futuro eventual pasarán los gobiernos desconcentrados paulatinamente a convertirse en gobiernos de corte autonómico regional, sin plazos ni garantías, los responsables de la propuesta olvidan cuando convencidos, manifestaban mientras no ostentaban el poder que “La repartición de poderes haría del sistema político, un sistema más propenso a la democracia que a la dictadura”³¹.

Es evidente que **la desconcentración**, al identificarse como una **mera delegación de facultades de un órgano que es parte total e indisoluble del poder centralizado**, a saber el gobierno ecuatoriano, hacia una dependencia “desconcentrada” territorialmente de ese mismo poder, **desconoce en lo que se refiere a los dignatarios de esas dependencias del estado central el principio democrático de la elección de los gobernantes, así como el de responsabilidad**, pues dichos dignatarios rinden cuentas al gobierno central antes que a los ciudadanos y sus malas actuaciones no pueden ser castigadas con el voto popular de quienes las deben afrontar y, lo que es más grave, sufrir.

En términos del propio autor de la propuesta de SENPLADES, “La definición de un proceso de descentralización propiamente dicho, requiere de un arreglo fiscal. Por éste, no sólo se entiende la repartición de la receta fiscal captada por el gobierno central, sino la ampliación de las posibilidades de los gobiernos seccionales para captar recursos fiscales propios.”³² De la lectura de la propuesta por él fundamentada, y que se denomina paradójicamente de descentralización del estado, se concluye todo menos que la voluntad política que la trasciende considere la posibilidad de distribuir el erario público, pues las atribuciones son retenidas en su casi integridad bajo la forma de la desconcentración del estado.

Así se desprende de manera categórica, de la aseveración expresada en la reunión mantenida en la UCSG, en la cual se defendía la importancia, no tanto de otorgar medios de financiamiento autónomo a los gobiernos locales e intermedio, sino del manejo de un sistema “claro de transferencias, basado en la centralización de recursos a través de la figura de “Cuenta Única” (manejada por el ejecutivo), todo lo cual parece estar evidentemente reñido con la caracterización de la propuesta por parte del personal de SENPLADES de no ser “ni centralista, ni estatista”.

³⁰ REVISTA IBEROAMERICANA DE ESTUDIOS AUTONOMICOS, No. 2, Julio 2007.

³¹ LEON, Jorge, “La descentralización y el sistema político”, pp.145-181, en MUÑOZ, Francisco (comp.), *op. Cit.*9, p. 160.

³² LEON, Jorge, “La descentralización y el sistema político”, pp.145-181, en MUÑOZ, Francisco (comp.), *op. Cit.*, p. 152.

La propuesta de SENPLADES contraría el fin supuestamente deseado por su medio, la descentralización, **estableciendo mecanismos que más bien recentralizan el poder y atribuciones nuevamente en el gobierno central**, o en las írritas regiones dirigidas por un delegado del gobierno central. Actualmente, la constitución vigente prevé únicamente como competencias privativas del estado la defensa y la seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan. Guayaquil perdería con la propuesta de la SENPLADES la actual competencia para el manejo del aeropuerto y el registro civil, **sin contar con la imposibilidad de hacerse de nuevas competencias en áreas actualmente descentralizables, puesto que el proyecto de SENPLADES amplía las competencias no descentralizables de las ya mencionadas**, contenidas en el Art. 226 de la Constitución actual, a un total de 13, a saber:

1. *La defensa,*
2. *Relaciones internacionales,*
3. *Comercio exterior,*
4. *Política económica y tributaria,*
5. *Gestión y política de endeudamiento externo y nacional*
6. *Aduanas,*
7. *Migración y ciudadanía,*
8. *Recursos naturales del suelo y subsuelo: agua, minas, hidrocarburos.*
9. *Parques y reservas naturales nacionales,*
10. *Energías alternativas,*
11. *Registro civil,*
12. *Puertos marítimos y aeropuertos*
13. *La condición de los organismos de gestión autónoma central (INEC, Banco Central, superintendencias, procuraduría, INEN, IECE, IESS, SRI, CONSEP) será definida con ulterioridad.*
14. *Las que provengan de convenios internacionales.*

Adicionalmente, de una forma antagónica al actual sistema, que evidencia el núcleo contrario a la descentralización de la concepción que informa su elaboración, señala la propuesta que el gobierno central será el titular exclusivo de “todas aquellas competencias no explicitadas para los gobiernos seccionales”³³..

Más información para este análisis provee la primera norma que el gobierno de Rafael Correa ha hecho llegar a la Asamblea Constituyente instalada en el mes de noviembre 2007, denominada Ley de Equidad Tributaria, que resta varias fuentes de recursos a los gobiernos subnacionales, como lo son las donaciones de impuesto a la renta a Municipios o Consejos Provinciales, o el Impuesto a los Consumos Especiales que levantaban los Municipios a través de la recolección de basura y el agua potable³⁴.

A ese propósito, la restricción que plantea el documento de SENPLADES para que los gobiernos seccionales asuman más competencias y por ende más recursos para su ejecución, es un despropósito no sólo desde un análisis histórico, sino que también parte

³³ Documento SENPLADES/JLT/Agosto2007, p.8. Un texto de este nivel de generalidad sería un gran obstáculo en un supuesto régimen descentralizado, pues permite gran cantidad de competencias solapadas o áreas grises.

³⁴ Diario EL COMERCIO, 18/12/07

de fundamentos equívocos que evidencian una vez más las motivaciones políticas que la sustentan.

Guayaquil y Quito bajo la figura de Distritos Metropolitanos

El equipo de SENPLADES, en algunas de sus premisas, atribuye a un supuesto bicentralismo todas las causas de la inequidad socio-económica, manifestada en términos territoriales a nivel del país entero. Dicho concepto, axiomáticamente cargado en el sentido de atribuir una importancia similar en la estructura del estado a los polos institucionales de Quito y Guayaquil, se sustenta en documentos como el denominado “Descentralización y Desarrollo”, publicado por la Cámara de Comercio de Quito en el año 1999³⁵, entre otros, que han sido claramente desvirtuados en su pretensión a establecer erróneamente los procesos de distribución del erario público en el territorio ecuatoriano bajo la falsa y utilitaria premisa del bicentralismo, sirviendo en la práctica a ocultar políticas centralistas y su manifestación institucional.

Mediante el denominado “Análisis Estadístico del Estudio ‘Descentralización y Desarrollo’ de la Cámara de Comercio de Quito”, el Centro de Investigaciones de la Universidad de Especialidades Espíritu Santo de Guayaquil publicó en el año 2000 una corrección estadística a cifras que, como las utilizadas por SENPLADES, pretendían esconder bajo un denominado bicentralismo Quiteño-Guayaquileño, **el estatus quo del centralismo contra el que la ciudad de Guayaquil se ha constituido en la principal opositora. Podemos afirmar con total convicción que no hay tal bicentralismo por la sencilla razón de que Guayaquil no centraliza poder estatal alguno resultando francamente incomprensible que se argumente tal cosa. Lo que sí luce evidente, es que** las rentas tributarias del petróleo, los gastos inherentes a la operación de la función pública nacional e internacional, sesgan las estadísticas nacionales al punto de identificar a Quito como un polo de desarrollo socio-económico al mismo título que Guayaquil, premisa que sirve viceversa al discurso político tecnocrático a pretender que Guayaquil se beneficia similarmente a Quito de un supuesto centralismo del estado. En la práctica, el desarrollo de Guayaquil y en menor medida de otros polos de desarrollo en el país se articula alrededor del aparato productivo local³⁶ mientras que el desarrollo quiteño encuentra su sustento en la centralidad del poder político y en la mecánica institucional que lo compone, con la evidente demanda de bienes y servicios que la acompaña.

Las dos ciudades, según la propuesta analizada, deben convertirse en distritos metropolitanos para eliminar el sesgo que causarían en la distribución de la riqueza entre las futuras regiones en las que se encontrarían. Para que eso suceda, el concepto de distrito metropolitano de nuestro ordenamiento jurídico deberá variar pues la Ley que trajo al ordenamiento jurídico ecuatoriano esa figura, la vació de su sentido al

³⁵ Cámara de Comercio de Quito, Estudio “Descentralización y Desarrollo”, CCQ, Quito, Diciembre 1999.

³⁶ Como indicadores que respalden esta afirmación se han privilegiado los datos producidos por el CONELEC en el año 2006, relacionados con la ubicación de los grandes consumidores de energía eléctrica, así como los consumos totales, que dan a Guayaquil una ventaja significativa sobre otras localidades, por las particularidades de su aparato productivo. Si bien se puede argumentar que el desarrollo del sector terciario, tradicionalmente menor consumidor de energía, es mayor en ciudades como Quito y que por consiguiente su aporte a la economía no se puede medir en función del consumo de energía eléctrica, es imperativo reconocer que el sector terciario ocupa una participación marginal en la generación del producto interno bruto ecuatoriano.

circunscribirlo exclusiva y erróneamente a las particularidades del cantón Quito, desconociendo su aplicación tradicional, galvanizadora de circunscripciones políticas menores. Con tanta candidez, la propuesta ignora que las circunscripciones actuales de cada uno de esos cantones son política y socio-económicamente consubstanciales a sus cantones vecinos, obligando a prever una figura de Distrito Metropolitano en sintonía con la figura tradicional/internacional de Distrito Metropolitano, como la que se encuentra en Caracas, o Medellín, por ejemplo.

Parecería ser que la razón detrás de la creación del nuevo distrito metropolitano de Guayaquil sería de carácter más político que técnico, buscando aislar de su natural área de influencia (Guayas y la Cuenca del Río Guayas) a la ciudad que aparece como principal bastión de oposición al gobierno, a la vez que se crea una apariencia de descentralización.

Conclusión

El presente documento nace de una relación peculiar entre la Junta Cívica de Guayaquil, bajo cuya responsabilidad se hace público el mismo, y el gobierno del Dr. Rafael Correa Delgado. Entre acercamientos y alejamientos, e incluso en momentos de alto grado de confrontación, la Junta Cívica de Guayaquil ha mantenido una posición crítica de las acciones del gobierno que ha considerado que afectan al desarrollo estratégico de la ciudad de Guayaquil.

Sin instituirse en oposición política –a pesar de las permanentes invocaciones a hacerlo– la Junta Cívica ha sostenido una actividad restringida a la defensa de los intereses de Guayaquil, definidos estos de forma tan amplia que representen a los guayaquileños que conforman a la institución, y cuyas afiliaciones ideológicas y formas institucionales son diversas. Entre los elementos que han alimentado esa actividad, se ha encontrado aquel que desde años atrás ha marcado la misión de la institución: la convicción según la cual la descentralización de la estructura político-administrativa del estado es un objetivo concomitante al desarrollo de la ciudad.

A lo largo del presente documento se ha discutido esencialmente, lo atinente a Guayaquil de la propuesta gubernamental de reforma a la estructura político-administrativa del estado, tal como se la conoce actualmente. Los argumentos esbozados en el documento disienten fundamentalmente con la visión recentralizadora del gobierno actual que se encuentra plasmada en un documento que la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, no ha presentado aún en su última y definitiva versión pero cuyas variantes preliminares han sido presentadas a ciertos actores ciudadanos, entre ellos la Junta Cívica de Guayaquil.

Las conclusiones del presente documento son compartidas en mayor o menor medida por actores a lo largo y ancho del país, por lo que el presente documento tiene pretensión a servir de guía en el proceso de discusión y debate que deberá generar cualquier reforma a la estructura político administrativa del estado.

La Asamblea Nacional Constituyente, en su misión de reformar la institucionalidad del estado ecuatoriano, deberá enfrentar la difícil tarea de diseñar una arquitectura institucional que responda a las necesidades que impone el desarrollo del país. Esperamos que su trabajo no ignore el clamor de millones de ecuatorianos que han

votado a favor de un cambio en la inepta estructura del estado centralista, representada en el discurso de campaña del Presidente Rafael Correa, ahora cada vez más lejos de la realidad. La tarea requiere sólo de respeto a la voluntad del pueblo de las distintas regiones del país y un alto grado de compromiso con un mejor futuro.